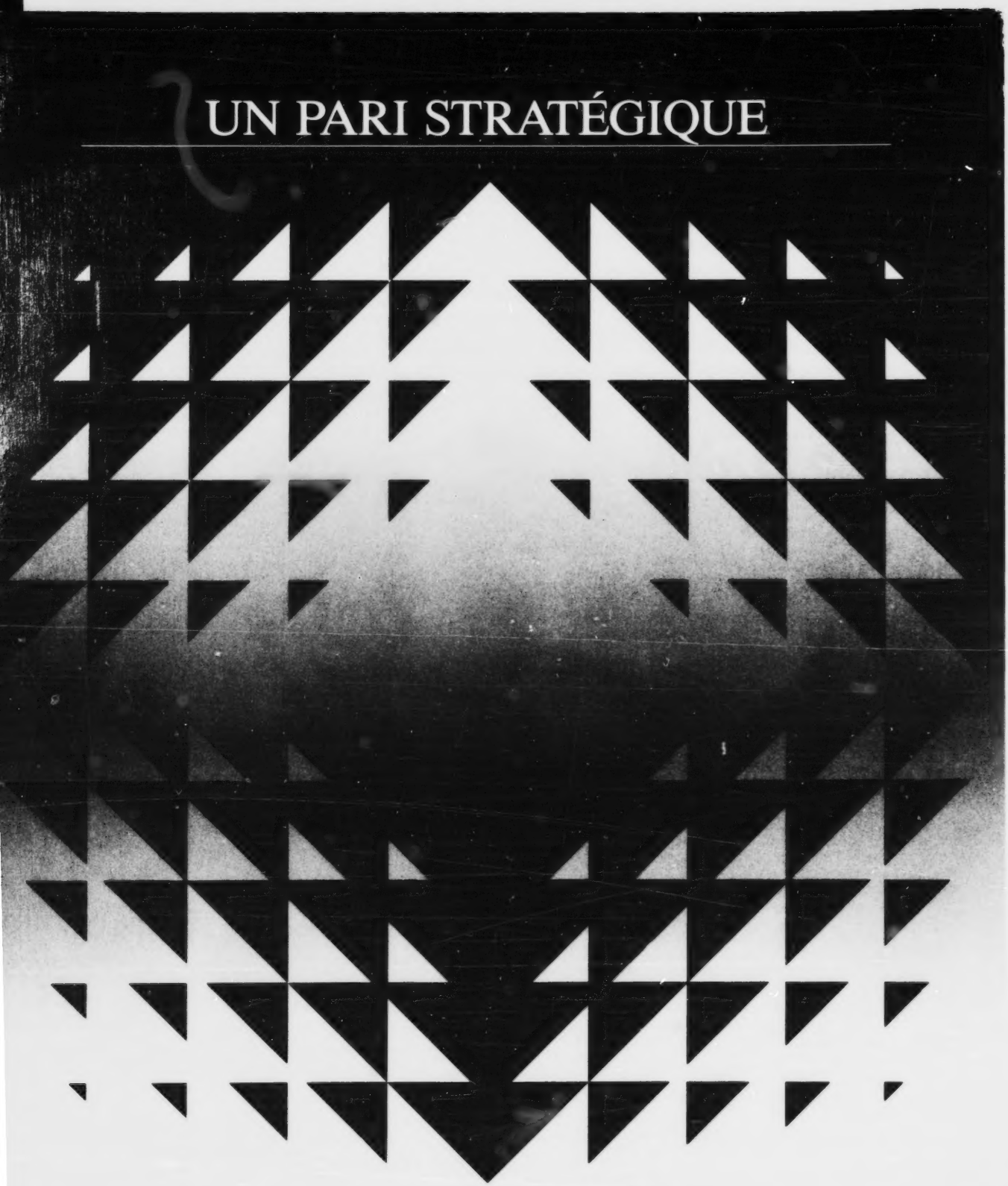
UN PARI STRATÉGIQUE



VINGT-QUATRIÈME EXPOSÉ ANNUEL
CONSEIL ÉCONOMIQUE DU CANADA 1987

Un pari stratégique

Un pari stratégique

Conseil économique du Canada
Vingt-quatrième Exposé annuel
1987

©Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1987

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres libraires

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa (Canada) K1A 0S9

Prix sujet à changement sans préavis

N° de catalogue EC21-1/1987F
ISBN 0-660-92178-2

au Canada : 6,95 $
à l'étranger : 8,35 $

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographique) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou après diffusion, sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

The Annual Review is also available in English under the title: *Reaching Outward.*

Table des matières

Membres du Conseil économique du Canada vii

Avant-propos ix

1 L'économie planétaire 1
Les nouvelles réalités 1
Interdépendance et intégration 5
Le surendettement du Tiers Monde 7
La situation du Canada 9
L'impératif de croissance 9

2 Les perspectives à moyen terme 11
La reprise économique au pays 11
Réparer les dommages 14
Les contraintes sur les politiques publiques 15
Le scénario de référence 17
Une fourchette de projections 19
Le scénario optimiste 19
Le scénario pessimiste 21
La réforme de la fiscalité et la croissance économique 21
Conclusion 24

3 Le défi commercial 27
La menace protectionniste 27
Les entraves aux échanges bilatéraux 29
Les barrières tarifaires 29
Les mesures non tarifaires 31
Les subventions à l'agriculture 32
Libre-échange et productivité manufacturière 33
Libre-échange, production et emploi 38
Deux scénarios 39
Une perspective sectorielle 40
Une perspective régionale 40
L'adaptation du marché du travail 43
Conclusion 46

4 Pressions extérieures sur les politiques canadiennes 49
Un changement d'attitude au Congrès américain 49
Politique sociale et culturelle 52
Programmes d'aide aux régions et à l'industrie 52
Assurance-chômage 54
Les soins de santé 56
Questions culturelles 58
Conclusion 63

5 Conclusions 65
Problématique des relations commerciales canado-américaines 66
Critères d'évaluation d'une entente commerciale 67
Les autres avenues 68
Les perspectives à moyen terme 69
Un pari stratégique 71

Commentaires 73

Appendices

A Les hypothèses du scénario de référence 81
B Figures 87

Notes 91

Liste des figures, des tableaux et des graphiques 95

Liste des collaborateurs 97

Ce document reflète les vues des membres du Conseil économique du Canada. On trouvera par ailleurs après le chapitre 5 des commentaires signés par Dian Cohen, Kalmen Kaplansky et Diane Bellemare, et Raymond Koskie.

Membres du Conseil économique du Canada

JUDITH MAXWELL, présidente
CAROLINE PESTIEAU, directrice
HARVEY LAZAR, directeur

MILLER H. AYRE
Président et administrateur en chef
Ayre's Limited
St. John's (T.-N.)

DIANE BELLEMARE
Professeur
Département d'économique
Université du Québec à Montréal
Montréal

JALYNN H. BENNETT
Vice-présidente, Expansion des opérations
Compagnie d'assurance-vie Manufacturiers
Toronto

JACQUES BOUGIE
Président
Profilés Alcan
Scarborough

MARTIN I. CHERNIN
Secrétaire-trésorier
Pearl Realty Company Limited
Sydney (N.-É.)

DIAN COHEN
Présidente
Cohen Couture Associates
Montréal

PIERRE FORTIN
Professeur
Département d'économique
Université Laval
Québec

ALIX GRANGER
Vice-présidente
Pemberton, Houston, Willoughby, Inc.
Vancouver

YVES GUÉRARD
Président
Le Groupe Sobeco
Montréal

CHAVIVA HOSEK*
Associée
Gordon Capital Corporation
Ex-présidente
Comité d'action canadien
sur le statut de la femme
Toronto

CHESTER A. JOHNSON
Président et administrateur en chef
Western Pulp Inc.
Vancouver

KALMEN KAPLANSKY
Ancien directeur
Succursale canadienne
Bureau international du travail
Ottawa

GEORGE A. KEY
Homme d'affaires
Summerside (Î.-P.-É.)

RAYMOND KOSKIE
Koskie & Minsky
Cabinet d'avocats
Toronto

*Mad. Hosek s'est retirée temporairement du Conseil au cours de la période allant du 31 juillet au 10 septembre 1987. Elle n'a donc pas participé aux délibérations portant sur le *Vingt-quatrième Exposé annuel*.

MICHEL LATRAVERSE
Président
Les industries Willco Corp.
Montréal

WILLIAM MACKNESS
Vice-président principal
et économiste en chef
La banque de la Nouvelle-Écosse
Toronto

RAYMOND J. NELSON
Président
Nelson Lumber Co. Ltd.
Lloydminster (Alberta)

CONSTANTINE E. PASSARIS
Professeur
Département d'économique
Université du Nouveau-Brunswick
Fredericton

BARTLETT B. ROMBOUGH
Président et administrateur en chef
PanCanadian Petroleum Limited
Calgary

STEVE A. STAVRO
Président
Knob Hill Farms Ltd.
Scarborough

KEN W. STICKLAND
Président
KenAgra Management Services Ltd.
Edmonton

SUSAN A. THOMPSON
Présidente et directrice générale
The Birt Saddlery Co. (1980) Ltd.
Winnipeg

NORMAN E. WALE
Directeur général, Planification
Canadien Pacifique Limitée
Montréal

H. GRAHAM WILSON
Vice-président et secrétaire
Dofasco Inc.
Hamilton

Avant-propos

L'Exposé annuel a pour objet d'examiner les facteurs clés de la performance de l'économie, d'envisager les possibilités et les défis à relever à moyen et à long termes, et, comme l'exige la *Loi sur le Conseil économique du Canada*, de comparer ces perspectives « aux possibilités d'expansion de l'économie ». Ces questions prennent actuellement une dimension nouvelle à mesure que se rapproche l'échéance pour conclure un accord – peut-être de grande portée historique – sur la libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis.

Le Canada a toujours compté sur le commerce extérieur et sur les investissements étrangers pour une bonne part de sa prospérité. Ces dernières années, le degré d'ouverture de notre économie à l'évolution de la conjoncture internationale a été accentué par une intégration croissante du marché mondial des biens, des services et des capitaux. Les investisseurs prennent leurs décisions en s'appuyant sur des comparaisons à l'échelle mondiale et la structure des portefeuilles d'épargne devient de plus en plus diversifiée. Le bien-être des Canadiens est ainsi lié inexorablement à l'évolution des marchés internationaux.

L'économie mondiale tente présentement de se libérer des retombées d'une période marquée par des chocs pétroliers, des taux d'inflation dépassant les 10 %, une récession grave, ainsi qu'un effondrement des prix des produits de base. Cette période turbulente a contribué à créer d'importants déséquilibres sur le marché des changes, de même que dans le commerce et l'endettement des pays. Étant donné qu'une partie de ce déséquilibre s'explique par le dynamisme remarquable des pays de la zone du Pacifique et d'autres pays nouvellement industrialisés, on en est venu à s'interroger sur la capacité de plusieurs industries nationales traditionnelles à relever le défi que pose cette concurrence. Les pouvoirs publics des pays, les uns après les autres, sont pressés d'élever des barrières protectrices contre la concurrence étrangère. C'est avec cette toile de fond que le Canada s'est engagé dans les nouvelles négociations de l'*Uruguay Round*, qui se déroulent dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et qu'il a amorcé des négociations bilatérales avec les États-Unis.

L'an dernier, le Conseil a entrepris des travaux portant sur les répercussions qu'aurait sur l'économie canadienne une réduction des barrières commerciales multilatérales et bilatérales. Dans l'Exposé annuel publié en octobre 1986, nous avons présenté des projections pour l'ensemble de l'économie selon trois scénarios possibles : protectionnisme avec imposition de mesures de rétorsion; suppression réciproque des barrières commerciales entre le Canada et les États-Unis; et suppression des barrières commerciales, accompagnée d'une hausse projetée de productivité dans le secteur manufacturier résultant de l'accès à un marché nord-américain plus vaste et d'une concurrence accrue. Presque immédiatement, le Conseil a été invité par les autorités des deux paliers de gouvernement, ainsi que par les représentants de diverses associations et industries, à procéder à une analyse plus détaillée afin de ventiler ses résultats en fonction de régions, d'industries et de professions particulières. Au cours de l'année, les chercheurs du Conseil ont poussé plus loin leur analyse. Les résultats quantitatifs obtenus, tout d'abord publiés dans le Document n° 331 sous le nom de ses auteurs, sont présentés ici, ainsi que ceux de

travaux additionnels portant sur l'incidence que ces nouvelles mesures de politique commerciale entraîneraient sur le marché du travail. Le Conseil présente aussi ses vues sur les répercussions qu'une législation commerciale de plus en plus protectionniste aux États-Unis exercerait sur le caractère unique de l'infrastructure régionale, sociale et culturelle du Canada.

Toute projection de l'économie canadienne doit s'appuyer au départ sur un ensemble d'hypothèses et un cadre analytique. Ce cadre s'inspire des modes de comportement observés dans le passé. À des fins de modélisation, ces relations sont exprimées sous la forme d'une série d'équations mathématiques, que l'on soumet à divers tests afin d'en vérifier la cohérence. Des simulations sont ensuite effectuées en ayant recours à certaines hypothèses clés sur les économies internationale et nationale et les politiques pratiquées par les divers gouvernements. Les projections du modèle seront d'autant plus fidèles à la réalité future que sa structure interne est juste et que le déroulement des événements coïncideront avec les hypothèses utilisées. La structure interne de nos modèles de projections ne nous inspire pas de crainte, mais il serait bien illusoire de s'attendre que toutes nos hypothèses sur l'avenir se révéleront exactes.

En dépit de ces mises en garde, la plupart des membres du Conseil sont d'avis que les projections numériques de cet Exposé reflètent correctement l'orientation et l'importance relative des répercussions de l'accord commercial hypothétique que nous avons examiné. Ils reconnaissent également que l'enjeu des négociations commerciales actuelles a une portée plus vaste que la seule question de la concurrence industrielle. Nous sommes en effet témoins d'un effort en vue de redéfinir les relations commerciales et économiques sur le continent nord-américain. Quel que soit le résultat des discussions sur les échanges bilatéraux et multilatéraux, les chefs d'entreprises et les travailleurs canadiens feront face aux impératifs de l'adaptation. Nous savons qu'ils possèdent les connaissances et les aptitudes nécessaires pour soutenir avec succès la concurrence sur des marchés élargis. De son côté, le Conseil économique du Canada fera tous les efforts nécessaires pour continuer à fournir une analyse éclairée de l'évolution en cours des politiques commerciales.

Judith Maxwell
Présidente

Un pari stratégique

AVIS AU LECTEUR

Signalons que nous avons utilisé dans les tableaux les symboles suivants, employés par Statistique Canada :

. .	Chiffre non disponible
. . .	n'ayant pas lieu de figurer
--	infime
–	néant ou zéro
e	estimation
x	données confidentielles en vertu des dispositions de la Loi sur la statistique relatives au secret.

Les chiffres ayant été arrondis, leur somme peut ne pas correspondre au total.

1 L'économie planétaire

Le Canada connaît présentement sa cinquième année consécutive de croissance économique depuis la pénible récession de 1981-1982. Durant cette période de reprise, les Canadiens ont été, plus que jamais auparavant, touchés par des décisions politiques, économiques, financières ou administratives prises à l'étranger. Le volume de la production mondiale et des échanges commerciaux augmente d'année en année, et des sommes astronomiques se déplacent quotidiennement d'un pays à l'autre en réponse à l'émergence de demandes de financement toujours plus nombreuses. Les capitaux étrangers affluent au Canada de toutes parts, tout comme l'épargne canadienne cherche à l'étranger des placements et investissements rentables.

À l'instar des autres pays industriels, le Canada a largement bénéficié de la croissance du commerce mondial. Mais en même temps, la libéralisation des échanges internationaux expose chaque pays à subir les contrecoups des initiatives prises par ses partenaires commerciaux. Cela ne va pas sans créer de nouvelles difficultés et de nouveaux conflits, car chaque gouvernement poursuit ses propres objectifs de politique intérieure et extérieure. En effet, l'intégration et l'interdépendance suscitent inévitablement des pressions en faveur d'une harmonisation des lois qui régissent les transactions commerciales, tout comme elles exigent une coordination accrue entre les grandes capitales occidentales en matière de politique monétaire et budgétaire. Chaque pays possède néanmoins sa façon de faire, et les autorités publiques sont conscientes du fait que leur responsabilité première est envers leurs commettants. Aussi la coordination internationale est-elle difficile à réaliser même entre les pays occidentaux. Aujourd'hui, les déséquilibres massifs des balances des paiements et des flux d'investissements rendent cette tâche encore plus difficile, mais encore plus nécessaire aussi. Ce sont là des facteurs dont les Canadiens devront tenir compte dans les années qui viennent s'ils veulent relever les défis que leur posera la concurrence internationale.

Les nouvelles réalités

Tout au long de l'histoire, on peut observer la succession des périodes d'expansion et de contraction qui ont marqué la richesse et l'influence des nations. Ainsi en est-il de l'Espagne, qui, au 16e siècle, conquérait des empires nouveaux. Au 19e siècle, c'est la Grande-Bretagne qui dominait, tandis qu'aujourd'hui les États-Unis occupent la première place. Au 21e siècle, le moteur de la croissance mondiale se sera vraisemblablement déplacé vers le Japon et les pays situés à la périphérie du Pacifique, et peut-être vers une Europe revitalisée et intégrée[1]. Cette alternance des nations au rang de première puissance se produit lorsque l'une d'elles, sous l'impulsion de facteurs tels que l'esprit d'entreprise, le progrès technologique, la découverte de nouvelles ressources ou un conflit armé, prend sur les autres une avance soudaine du point de vue de la productivité et du revenu par habitant. Par la suite, il se produit un processus de rattrapage et de convergence[2], les pays de second rang adoptant, parfois en les améliorant, les techniques développées par le pays dominant. Ils accélèrent ainsi le rythme de leur adaptation structurelle sans avoir à souffrir de certaines des difficultés auxquelles le pays dominant doit faire face. À mesure que la primauté de ce dernier s'estompe, il se met à manifester des sentiments protectionnistes. La baisse de sa part du commerce mondial s'accompagne d'accusations de « concurrence déloyale » et de pressions en faveur de mesures qui contraindraient ses concurrents commerciaux à lui accorder un accès réciproque à leurs marchés.

C'est ce qui s'est produit au Royaume-Uni à la fin du 19e siècle, alors que sont apparues des organisations telles que la National Fair Trade League et la Reciprocity Free Trade Association. Et c'est ce qui se produit aujourd'hui aux États-Unis, comme en font foi les projets de loi sur le commerce adoptés par la Chambre des représentants (H.R.3) et par le Sénat (S.490)[3].

Le parallèle tient également pour ce qui concerne la répartition de la production et du commerce mondial. Durant les quatre décennies qui ont précédé la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne a vu sa part de la production industrielle mondiale chuter de moitié, tandis que sa part des exportations manufacturières était réduite d'un quart. De même, la part du PIB mondial revenant aux États-Unis a diminué de moitié (de 40 % à moins de 22 %) depuis 1950 et leur présence sur les marchés internationaux a baissé d'un tiers (de 17 à 11 %). Dans les deux cas, le rythme de la croissance économique dans le pays dominant est tombé en deçà de celui de ses principaux concurrents[4].

On peut donc penser qu'il existe un rapport étroit entre le syndrome du « déclin de l'empire américain » et les

tensions qui entourent présentement les orientations de la politique économique et étrangère des États-Unis. Dans un monde où les connaissances techniques et scientifiques progressent à un taux quasi exponentiel, on observe un rapprochement des niveaux de productivité de la plupart des pays avancés et en voie d'industrialisation, et la prépondérance des États-Unis en matière de richesse et de revenu par habitant a diminué, sans toutefois s'estomper tout à fait.

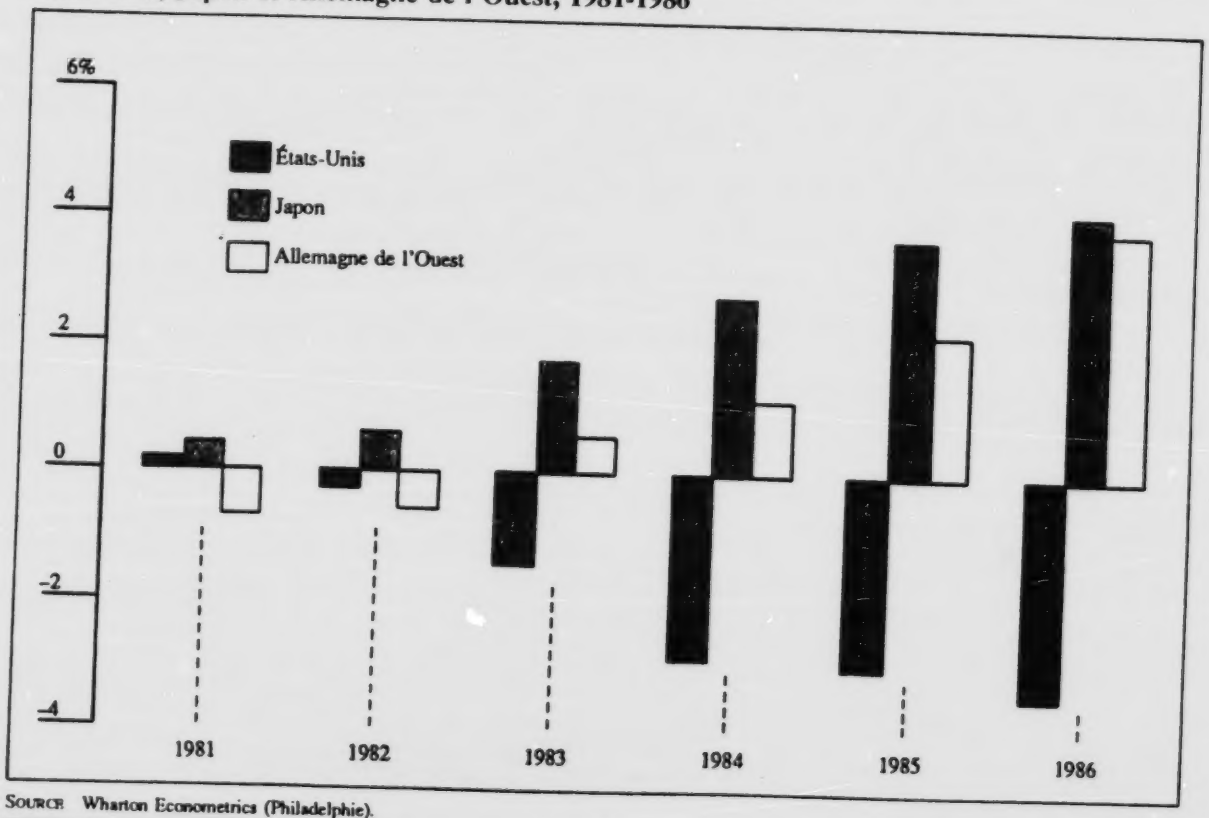
On observe également, tant au Congrès que dans la population américaine, une recrudescence des visées protectionnistes et du mécontentement envers les pratiques et succès commerciaux d'autres pays, sentiments attisés par l'énorme déficit commercial des États-Unis. Le graphique 1-1 illustre la divergence croissante des soldes courants depuis 1981, le Japon et l'Allemagne fédérale ayant encaissé d'importants excédents commerciaux tandis que les États-Unis ont vu leurs comptes passer au déficit.

Cette balance négative découle de la profonde pénétration des importations dans le marché américain, qui a forcé de nombreuses entreprises manufacturières à fermer leurs portes ou à rationaliser leurs opérations et les a poussées à exposer au Congrès leurs griefs au sujet de la « rapacité » des pays étrangers. Grâce à de rigoureuses mesures d'austérité prises dans l'industrie et à la dépréciation du dollar américain, le déficit commercial des États-Unis a diminué depuis le milieu de 1986. Il reste cependant élevé et les pressions politiques en vue de bloquer la concurrence des importations demeurent aussi intenses.

Bien qu'il existe des divergences d'opinion entre l'Administration Reagan et le Congrès sur ces questions, la vigueur renouvelée des arguments en faveur d'échanges non discriminatoires, de « l'accès réciproque aux marchés » et de « règles du jeu » uniformes laisse augurer un recours accru aux droits compensateurs, aux mesures antidumping et à d'autres restrictions volontaires ou

Graphique 1-1

Solde commercial au compte courant en proportion du PIB, États-Unis, Japon et Allemagne de l'Ouest, 1981-1986



SOURCE Wharton Econometrics (Philadelphie).

involontaires, ou même à la majoration généralisée des droits à l'importation. Déjà, plus de 40 % des importations américaines sont régies par des accords de restriction volontaire qui, du fait qu'ils sont bilatéraux, violent l'article 1 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT). Les Américains rétorquent – non sans raison, d'ailleurs – que leurs tarifs effectifs sont inférieurs à ceux de la plupart des autres pays industrialisés et que leurs barrières non tarifaires sont loin d'être aussi étendues ou aussi subtiles que celles des Japonais ou des Européens. Mais la taille même de l'économie américaine et la véhémence de ceux qui, de préférence au libre-échange, prônent le fair-play n'en suscitent pas moins des appréhensions.

La situation d'un pays en matière d'épargne et d'investissement évolue également d'une étape à l'autre de son développement. Au début, son épargne est limitée et il doit faire appel au savoir-faire et aux capitaux étrangers pour financer ses importations de machines et de biens d'équipement et édifier l'infrastructure matérielle et sociale dont il a besoin. Cela mène habituellement à des déficits commerciaux et à une augmentation de la dette. Lorsque l'économie atteint le stade de la maturité et de l'autonomie, le pays peut habituellement réaliser des excédents commerciaux, dont il se sert pour réduire sa dette extérieure. Éventuellement, grâce à la hausse des revenus et de l'épargne intérieure, il s'industrialise et adopte des techniques avancées, ce qui lui permet d'avoir un solde créditeur net sur l'étranger et des rentrées nettes de paiements d'intérêts, tout en accusant de légers déficits commerciaux, qui fournissent des recettes d'exportation aux nouveaux pays en développement.

Cette description s'applique très bien, par exemple, au Royaume-Uni aux premiers temps de son hégémonie, alors qu'il investissait de fortes sommes dans le développement des États-Unis, du Canada et des autres parties de l'Empire. Elle s'applique tout aussi bien à la période qui a suivi la Deuxième Guerre mondiale, alors que les États-Unis, grâce au plan Marshall et à des programmes semblables, ont aidé l'Europe et le Japon à réparer les ravages causés durant le conflit. Par la suite, des prêts considérables, tant privés que publics, ont été accordés à d'autres pays par les États-Unis, l'Europe et le Japon. À plusieurs égards, ce modèle du cycle de l'endettement sous-tend également les actions du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale, et il a guidé le recyclage des pétrodollars et l'octroi de crédits occidentaux aux pays d'Amérique latine, d'Asie et d'Afrique durant les années 70, alors que les taux d'intérêt réels étaient faibles ou négatifs.

Mais l'économie américaine ne correspond plus à ce modèle du pays industrialisé qui exporte des capitaux aux pays en voie de développement ou de maturation. Bien sûr, les États-Unis continuent d'investir des sommes considérables à l'étranger, mais ils n'en sont pas moins devenus le pays le plus endetté au monde. Ils reçoivent des investissements en provenance des pays avec une surabondance de capitaux et ils continuent de servir de refuge pour les capitaux provenant de l'Amérique latine et d'autres pays débiteurs. L'endettement américain découle directement des mesures de stimulation de l'économie, qui ont été financées par des déficits budgétaires massifs, ainsi que d'une politique d'austérité monétaire visant à freiner l'inflation. Ensemble, ces mesures ont fait monter les taux d'intérêt réels aux États-Unis à des niveaux sans précédent. Cela a d'abord donné lieu à une grave surévaluation du dollar américain, qui a entraîné une baisse des exportations et stimulé les importations. Le déficit commercial des États-Unis s'est creusé considérablement, alors même que le Japon et la plupart des pays d'Europe de l'Ouest affichaient des excédents du même ordre. Ce déséquilibre ne pouvait évidemment pas durer indéfiniment.

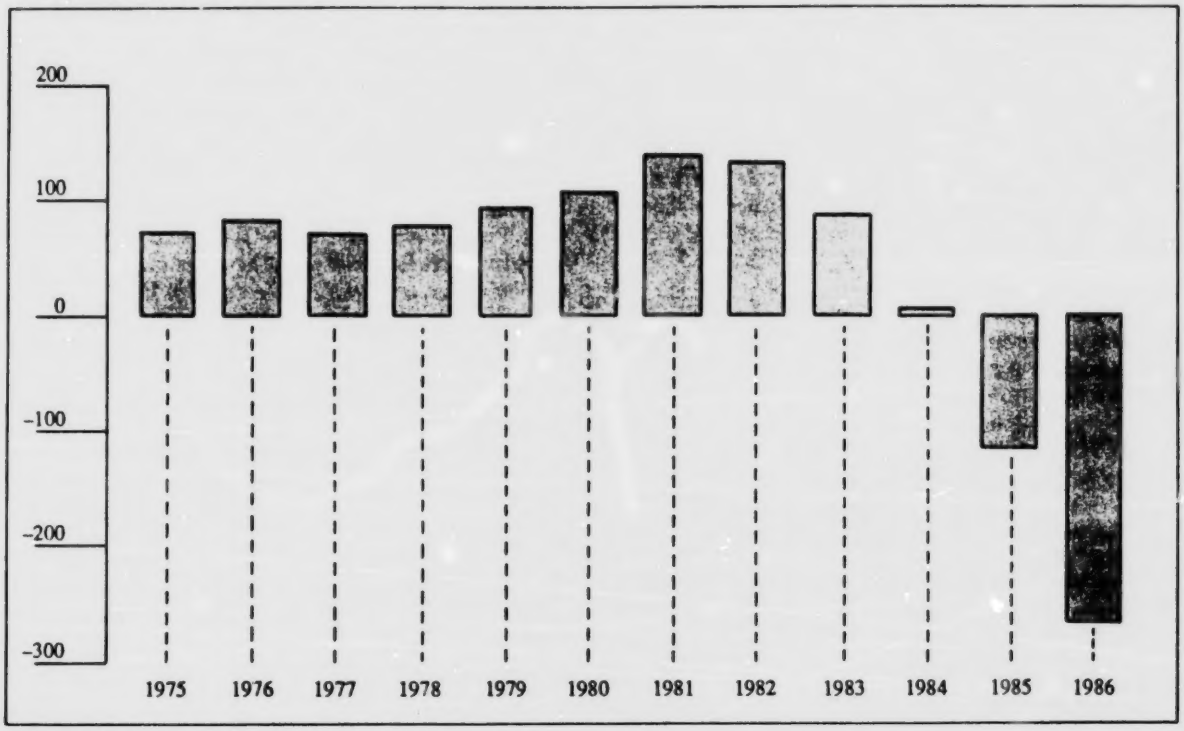
À compter de 1985, à la faveur des pressions exercées au cours des réunions des ministres des finances des grands pays industrialisés – au sein du Groupe des Cinq et du Groupe des Sept –, le dollar américain s'est déprécié d'environ 40 % par rapport au yen et aux principales devises européennes, et le déficit commercial des États-Unis a commencé à baisser. Mais nos voisins pourront-ils renverser le cours de leurs échanges suffisamment, et assez tôt, pour freiner la montée rapide de leur endettement extérieur ? Là est toute la question. Leur dette extérieure nette était évaluée à 264 milliards de dollars en 1986, alors que leur actif net s'élevait à 141 milliards en 1981 (graphique 1-2). Au début des années 90, l'endettement net pourrait bien atteindre le billion (mille milliards) de dollars, soit l'équivalent de la dette extérieure de tous les pays en développement. Au taux d'intérêt actuel (en valeur réelle), le service d'une dette aussi élevée exigerait des excédents à l'exportation d'environ 60 milliards (en dollars constants). Comme on prévoit que le déficit américain atteindra cette année environ 140 milliards de dollars, il faudrait un revirement du solde commercial de pas moins de 200 milliards pour enrayer l'ascension de ces engagements sur l'étranger.

Il ne sera pas facile d'accomplir cette tâche herculéenne. À moins que les autres grands pays industriels ne réussissent à atteindre un taux de croissance réelle d'au moins 3 % par année (ce qui suppose que le Japon et l'Allemagne de l'Ouest prendraient des mesures énergiques pour stimuler leur propre économie), il est peu probable que les États-Unis puissent redresser leur solde commercial sans faire appel à des mesures protectionnistes. Toutefois, si les pays industriels parvenaient à réaliser un

Graphique 1-2

Évolution de l'investissement net des États-Unis, 1975-1986

En milliards de dollars US



SOURCE U.S. Department of Commerce.

taux de croissance de cet ordre, les États-Unis pourraient plus facilement hâter le retour à un solde commercial plus favorable. En outre, les pays du Tiers Monde pourraient accroître leurs recettes à l'exportation et ainsi alléger le fardeau de leur endettement extérieur. Malheureusement, les pays aux soldes excédentaires (notamment le Japon et l'Allemagne fédérale) ne semblent pas disposés à prendre les mesures qu'il faut – ou à les prendre assez rapidement – pour faciliter ce processus de rajustement. Dans ces circonstances, les pressions protectionnistes risquent de s'accentuer aux États-Unis.

Il y a, en fait, trois moyens de sortir de cette impasse. La solution la plus favorable, comme nous venons de le suggérer, est évidemment celle de la croissance. Comme la « locomotive » américaine montre des signes d'essoufflement, il faut que la croissance des autres grandes économies industrielles dépasse celle des États-Unis afin de susciter une demande en faveur des exportations américaines et d'offrir de nouveaux débouchés aux exportations des pays qui vendent présentement aux États-Unis. Il faudrait que ce réalignement des taux de croissance s'accompagne d'une compression appréciable du déficit budgétaire des États-Unis, afin que ceux-ci puissent se financer davantage à même l'épargne intérieure plutôt qu'au moyen des capitaux étrangers. Les autorités de Washington prônent depuis un certain temps le premier volet de cette solution, incitant le Japon et l'Allemagne de l'Ouest à stimuler leur économie par des réductions d'impôt et une augmentation des dépenses publiques. Comme le montre le graphique 1-2, ces démarches n'ont pas, jusqu'à maintenant, remporté beaucoup de succès. Par ailleurs, ni le gouvernement américain ni le Congrès n'ont réussi à réduire le déficit fédéral de façon significative.

Les deux autres avenues possibles auraient des effets beaucoup plus déstabilisateurs. L'une consisterait à forcer le dollar américain à baisser de nouveau, tandis que la seconde prendrait la forme d'une intensification du mouvement protectionniste, laquelle risquerait de provoquer une récession mondiale.

Si les États-Unis étaient encouragés ou contraints à laisser leur dollar se déprécier davantage, cela équivaudrait à une répudiation partielle de leur dette étrangère, puisque leurs engagements sur l'étranger sont en majeure partie libellés en dollars américains. C'est, du reste, ce qui s'est produit au début des années 70, lorsque les États-Unis importaient des capitaux pour financer la guerre du Vietnam et que l'Administration Nixon décidait d'abandonner la parité fixe de l'or. Il n'est donc pas surprenant que les investisseurs étrangers aient alors entrepris de diversifier la composition en devises de leurs portefeuilles, de sorte que la proportion des réserves officielles de devises étrangères qui étaient libellées en dollars américains est passée de 80 à 65 % entre 1977 et 1985, tandis que celles du deutsche mark et du yen ont augmenté dans la même mesure[5]. Si le dollar américain devait continuer de tomber en chute libre, cela aurait aussi des effets déstabilisateurs en ce sens que cette baisse s'accompagnerait vraisemblablement d'une fuite de capitaux et d'une relance de l'inflation et des taux d'intérêt. La probabilité d'une nouvelle récession aux États-Unis en serait accrue.

La troisième option, qui repose sur le recours à des pratiques commerciales agressives et au protectionnisme pour réduire le déséquilibre commercial des États-Unis, ainsi que sur le relèvement des taux d'intérêt afin de contenir les pressions inflationnistes, risquerait d'entraver la croissance de la production et du commerce à l'échelle planétaire. Elle pourrait avoir des effets dévastateurs sur les pays du Tiers Monde (en particulier ceux d'Amérique latine), car le remboursement de leur dette extérieure est lié aux taux d'intérêt américains et ils doivent accroître leurs exportations pour le financer. Selon un expert américain, une hausse soudaine des taux d'intérêt aux États-Unis forcerait les pays débiteurs à choisir entre une réduction substantielle de leur taux de croissance économique et un moratoire sur le remboursement des intérêts; elle pourrait même les encourager à former un cartel pour répudier les récents accords de refinancement[6].

Bref, le sort de nombreux pays, y compris celui du Canada, dépend des moyens que prendront les grandes puissances industrielles pour se tirer de l'impasse actuelle. Si l'on veut être optimiste, on peut espérer qu'à terme, les États-Unis, grâce à un mécanisme d'interaction continue avec leurs principaux partenaires commerciaux et à la réduction graduelle du déficit fédéral, s'abstiendront de prendre la voie du protectionnisme effréné et permettront au réalignement des devises amorcé depuis deux ans d'exercer graduellement ses effets d'équilibre sur les échanges commerciaux.

Ce sont les potentialités inhérentes de l'économie américaine qui nous incitent à ne pas exclure cette issue favorable. Les États-Unis, en effet, ont pu se servir de quantités importantes de capitaux étrangers pour financer la modernisation de leur structure industrielle. Signalons, notamment, les émissions d'euro-obligations par des sociétés américaines, ainsi que les investissements européens directs dans les secteurs de la fabrication et des hydrocarbures et les investissements japonais dans les obligations du gouvernement américain et dans les services commerciaux et financiers[7]. Cet afflux de capitaux amènera l'industrie américaine à se restructurer massivement afin de maintenir sa compétitivité, tant à l'intérieur que sur les marchés mondiaux, grâce à une réduction considérable des coûts de production[8]. Le rapport du groupe European Management Forum sur la concurrence mondiale en 1986 souligne, du reste, que les États-Unis restent à la fine pointe du progrès technologique[9]. Nonobstant les sentiments protectionnistes qui se manifestent à l'heure actuelle et les inquiétudes que soulève le remboursement de la dette extérieure, les États-Unis ne sont pas près d'abandonner leur position dominante sur la scène internationale.

On ne saurait pour autant ignorer les symptômes qui émergent depuis quelque temps. Les vents du protectionnisme ont recommencé à souffler et la croissance économique s'alanguit de nouveau. Il faudra donc beaucoup d'habileté pour éviter que l'économie mondiale ne replonge dans la morosité d'ici quelques années. Il faudra aussi que l'Europe et le Japon prennent la relève des États-Unis pour maintenir la croissance de l'économie mondiale lorsque les efforts de Washington en vue d'endiguer le déficit fédéral le contraindront à réduire son endettement extérieur.

Interdépendance et intégration

Exposé aux fluctuations de la demande et de l'offre internationales, le Canada a toujours été tributaire de ses échanges avec l'extérieur. Cette vulnérabilité s'est accentuée sensiblement depuis une dizaine d'années, à mesure que les marchés de biens et de capitaux se sont unifiés en un système intégré à l'échelle planétaire. Aujourd'hui, la plupart des grandes entreprises partout dans le monde prennent leurs décisions en fonction de comparaisons internationales quant aux coûts et aux sources d'approvisionnement, de sorte que les pièces et les composants prennent une importance grandissante dans les échanges commerciaux.

L'évaluation des avantages comparatifs attachés à divers sites de production peut se modifier rapidement sous l'impulsion de facteurs commerciaux ou autres – recherche et développement, innovations de pointe ou

conquête d'un créneau particulièrement riche (celle du marché des vidéocassettes par les Japonais, par exemple). L'avantage comparatif peut découler de la découverte d'une ressource naturelle qui vient s'ajouter au capital matériel et humain d'un pays, ou encore d'un choc sur les prix, comme celui qu'a déclenché l'Organisation des pays exportateurs de pétrole au début des années 70. Il peut aussi être créé ou maintenu artificiellement par des subventions d'État ou d'autres formes de protection. Ou encore – et cela se produit plus fréquemment aujourd'hui – il peut être modelé, du moins à court terme, par les fluctuations des taux de change.

Or, les taux de change sont aujourd'hui très instables, obéissant moins à l'influence traditionnelle du commerce qu'à celle des flux de capitaux, tout au moins à court terme. L'action de ces derniers tient, en partie tout au moins, aux effets de la déréglementation qui s'est opérée dans bon nombre de pays à l'égard des établissements de dépôts et des compagnies d'assurance et de courtage, ainsi qu'à la croissance (du moins en Amérique du Nord) des caisses de retraite et autres grands dépositaires d'épargne. L'influence des flux de capitaux est également liée à la hausse rapide, jusqu'à récemment, des activités de crédit des banques commerciales sur les marchés mondiaux.

En contrepoids au protectionnisme croissant qui se manifeste dans le domaine des échanges commerciaux, il s'est produit un adoucissement des règlements et contrôles sur la plupart des grandes places financières du monde. Ce phénomène a intensifié la concurrence et provoqué une réduction sensible du coût des transactions internationales, en même temps que s'est accru le volume des renseignements et que s'est accélérée leur diffusion, de sorte que les choix en matière d'investissement et d'épargne se sont multipliés[10].

L'absence d'une réglementation mondiale des marchés financiers – conjuguée, à l'occasion, au grégarisme des spéculateurs – augmente évidemment le risque pour les emprunteurs et les prêteurs, en même temps qu'elle accroît la menace de l'instabilité des taux de change. Ainsi, la flambée inflationniste et le recyclage des pétrodollars qui ont marqué les années 70 et le début des années 80 ont amené les marchés financiers à fixer des échéances plus courtes et à multiplier les instruments destinés à offrir une protection contre les risques imprévus mais servant souvent à des fins de spéculation. Bon nombre de grands investisseurs ont déployé leurs efforts en vue de diversifier considérablement leurs portefeuilles à l'échelle mondiale; c'est pourquoi ils attachent désormais beaucoup plus d'importance qu'auparavant aux écarts internationaux des taux d'intérêt et aux fluctuations des taux de change.

L'adoption, au début des années 70, de taux de change flottants par les principaux pays industriels visait à leur donner une autonomie accrue en matière monétaire et budgétaire. Mais il s'avère maintenant que les taux flottants ont eu un certain nombre d'effets indésirables. Tout d'abord, l'abandon des parités fixes a supprimé la nécessité de contenir l'inflation pour des raisons de politique intérieure ou tout au moins d'aligner la hausse des prix sur le taux d'inflation aux États-Unis, l'économie dominante. En outre, en laissant les taux de change fluctuer au gré des préoccupations quant au cours futur de l'inflation et au gré des pressions spéculatives ou autres, on leur a permis de s'éloigner des taux qui refléteraient la situation relative véritable de chaque pays en matière de coûts.

Vu la grande mobilité des capitaux, les taux d'inflation ont donc recommencé à grimper, les monnaies se sont désalignées et des poussées spéculatives se sont manifestées. Ces perturbations ont eu des répercussions économiques désastreuses, comme le souligne un texte récent[11] : déséquilibres massifs des balances des paiements, qui ont entraîné des flux d'investissements sans rapport avec la rareté réelle du capital; distorsions dans la structure temporelle optimale de la consommation; coûts d'ajustement inutiles, découlant des transferts de ressources entre le secteur commercial et le secteur non commercial; destruction de la capacité de production; effets d'engrenage éventuels sur l'inflation; pressions protectionnistes. . .

Face à tous ces problèmes, les gouvernements ont dû reconnaître qu'ils ne disposaient que d'une autonomie plutôt restreinte en matière de politique économique. Dans un marché intégré, les événements et les transactions font fi des frontières nationales. L'Accord de l'Hôtel Plaza (New York), conclu en septembre 1985 par les principaux pays membres de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE), mettait en évidence leur volonté de coordonner davantage leurs politiques monétaires et de mieux réguler les taux de change. Il proposait notamment que ces pays se fixent, en matière de taux de change, des cibles qui tiendraient compte de leurs propres perspectives et objectifs économiques à moyen terme. Les pays signataires s'engageaient à moduler leurs politiques macroéconomiques de façon à maintenir les fluctuations de leurs devises respectives en deçà d'un intervalle de 10 % de la cible. Par la suite, au Sommet de Tokyo (1986), les participants ont examiné la possibilité de faire appel à des indicateurs communs pour les aider à harmoniser davantage leurs politiques économiques. Les discussions entreprises subséquemment en vue d'élaborer une formule acceptable ont cependant fait peu de progrès, et le sujet n'a même pas été mentionné dans le communiqué émis à la fin du Sommet de Venise en 1987. Faut-il y voir un signe d'affaiblissement de la

détermination des pays à coordonner leurs efforts dans ce domaine ? Cela reste à voir.

Quelle que soit l'issue éventuelle de ces démarches, plusieurs points ne font aucun doute. D'abord, l'intensification de la concurrence, la déréglementation et les innovations financières ont estompé les lignes de démarcation entre les fonctions exercées par les divers intermédiaires financiers. Ensuite, les écarts des taux d'intérêt au Canada et à l'étranger incitent souvent les investisseurs à transférer leurs capitaux d'une catégorie de titres à l'autre. Ceci a pour effet de rétrécir quelque peu les écarts, de sorte que les banques centrales voient diminuer leur capacité de surveiller et contrôler l'évolution des grands agrégats monétaires. Plutôt que de tenter d'infléchir le cours des taux d'intérêt et, en particulier, l'écart entre les taux, elles doivent se servir davantage des taux de change pour influer sur la performance économique et sur la compétitivité. Un expert a noté, au sujet des initiatives prises récemment par le Groupe des Cinq et le Groupe des Sept, que ces pays ne pourront réussir à stabiliser les taux de change à moins qu'ils ne fassent marche arrière en prenant des mesures pour ralentir les flux internationaux de capitaux ou qu'ils conviennent de renoncer à une part bien plus grande de l'autonomie nationale nécessaire au maintien d'une politique monétaire indépendante[12]. Bien que nous ne partagions pas forcément ce pessimisme de cette opinion, celle-ci procède néanmoins de préoccupations tout à fait légitimes. Il faudra, à tout le moins, que les grands pays industriels examinent systématiquement toute la gamme des options qui se situent entre la parité fixe des taux et l'absence de tout contrôle sur les changes.

Le surendettement du Tiers Monde

La coordination s'impose également dans le domaine des mesures offertes aux pays en développement pour les aider à surmonter le problème de leur endettement sans déstabiliser le système financier international. Deux groupes de pays sont touchés : les pays africains pauvres dont l'endettement, s'il représente pour eux un fardeau écrasant, n'est toutefois pas assez élevé pour menacer la stabilité de leurs créanciers (qui sont surtout des gouvernements et des organismes internationaux); et les pays (d'Amérique latine, notamment) qui doivent des sommes considérables aux banques commerciales.

En 1982, la dette globale des pays en développement était estimée à environ 740 milliards de dollars US. Elle se chiffrait à près de 900 milliards trois ans plus tard et, selon la Banque mondiale, elle dépassera le billion (mille milliards) de dollars à la fin de 1987. La moitié de cette somme est due aux grandes banques occidentales. Ce sont les pays d'Amérique latine et des Antilles qui occupent ici la première place, avec 43 % de l'endettement des pays en développement. Le Brésil, le Mexique, l'Argentine et le Venezuela regroupent environ les trois quarts de la dette totale de l'Amérique latine.

La difficulté est la même pour les deux groupes de pays. Un pays en développement ne peut progresser et se développer sans infusion de capitaux. S'il doit affecter une part importante de ses recettes d'exportation au service de la dette, cela réduit d'autant les rentrées de devises qui pourraient servir à financer l'importation de produits essentiels, de composants ou de biens d'équipement. Le problème est encore plus grave si, en plus, ce pays est victime d'une fuite de capitaux. C'est là le piège dans lequel sont pris les pays en développement. Dans le cas de l'Afrique, les instances de financement doivent convenir d'un plan permettant d'effacer la dette existante et examiner de très près les mesures envisagées pour stimuler une reprise économique dans ces pays. (De 1980 à 1985, cinq pays africains, soit le Maroc, la Côte d'Ivoire, le Zaïre, la Zambie et le Mali, ont vu leur PNB décroître de plus de 30 %.) Les sommes en cause sont relativement faibles, de sorte que les obstacles sont plutôt de nature technique et bureaucratique, mais la situation de ces pays désespérément pauvres est aggravée par la faible influence politique dont ils jouissent sur l'échiquier mondial. Dans un contexte plus large, le Fonds monétaire international (FMI) tente présentement de s'attaquer à ces problèmes en proposant de tripler les crédits offerts aux pays à faibles revenus au moyen de la « facilité d'ajustement structurel » au cours des années 1988-1991 et d'abaisser les taux d'intérêt sur la dette de ces pays. Le Canada a accepté de contribuer à cette initiative, qui ne démarrera cependant qu'après avoir reçu l'assentiment des États-Unis et du Japon, entre autres.

Les obstacles sont beaucoup plus complexes dans le cas des grands pays surendettés. Le « plan Baker », mis de l'avant en 1985 par le Secrétaire américain au Trésor, avait soulevé de grands espoirs : il préconisait l'adoption, par ces pays, de politiques structurelles intérieures susceptibles de favoriser la croissance et l'investissement, l'octroi de crédits supplémentaires par le FMI et la Banque mondiale, et un accroissement des crédits privés sur une période de trois ans. Les progrès réalisés ont cependant été décevants.

Dans une certaine mesure, le problème s'est même aggravé, car la dette des pays en développement a grimpé non seulement en valeur absolue, mais aussi par rapport au produit national brut. Au Brésil, le rapport de la dette au PNB est passé de 34 % en 1982 à 51 % en 1985. Il s'établissait à 80 % pour l'Argentine et à 142 % pour le Chili en 1985. Sans les accords de refinancement et la baisse des taux d'intérêt à l'échelle mondiale, le rapport du

service de la dette aux recettes d'exportation se serait également accru dans l'ensemble. Il a d'ailleurs grimpé dans le cas du Mexique et de l'Argentine; même dans les pays où il a baissé, il est resté élevé (tableau 1-1).

En revanche, la situation des prêteurs s'est améliorée. Certes, les banques commerciales participent encore très largement au financement des pays en développement, mais les banques canadiennes, par exemple, ont diminué l'encours de leurs prêts; celui-ci, qui représentait environ 114 % du capital social des six plus importantes d'entre elles en 1983, n'était plus que de 82 % en 1986[13]. Les crédits accordés par les banques américaines aux pays d'Amérique latine ont diminué encore davantage. Pour compenser ce retrait progressif des banques privées, les pays en développement ont dû laminer leurs importations et se tourner vers les organismes internationaux. Ainsi, les prêts du FMI, qui ne représentaient que 1,6 % de l'endettement global du Tiers Monde en 1980, ont atteint la proportion de 4,2 % en 1985.

Entre temps, les marchés financiers privés ont eux-mêmes commencé à réagir. Un marché secondaire est en train de se développer pour financer la dette de certains des pays endettés les plus importants. Il permet aux banques d'accroître la liquidité de leurs prêts par divers moyens, y compris des *swaps* dette contre capital, et de diminuer leurs engagements envers des pays déterminés. Les banques qui ont réévalué à la baisse une partie de leurs créances sur les pays du Tiers Monde peuvent plus facilement participer à ce marché, car la dette déjà réévaluée ne devrait pas représenter une trop grande perte aux prix du marché. (Ces prix varient entre 62 % de la valeur nominale de la dette dans le cas du Venezuela et environ 10 % dans celui du Pérou; le prix de la dette mexicaine s'établit à juste au-dessous de 50 %[14].) Ce marché secon-

Tableau 1-1

Endettement de six pays en développement, 1980, 1982 et 1985

		Dette extérieure globale				
					En % des recettes d'exportation	
		Montant (milliards de dollars US)	En % du PNB			
			Dette globale	Intérêts	Intérêts	Intérêts, plus amortissement de la dette à longue échéance[1]
Brésil	1980	70,2	29,0	2,6	27,1	56,4
	1982	91,3	34,0	3,5	39,8	71,7
	1985	106,7	51,3	3,8	27,2	34,9
Mexique	1980	57,5	31,9	2,6	18,6	38,0
	1982	86,1	55,5	5,0	28,1	44,6
	1985	97,4	58,3	5,7	31,7	48,2
Venezuela	1980	29,6	50,2	2,1	5,5	13,3
	1982	31,8	48,0	2,5	8,1	16,0
	1985	32,1	66,0	2,8	8,2	12,9
Argentine	1980	27,2	51,1	1,6	7,5	17,7
	1982	43,6	79,9	2,4	13,5	23,9
	1985	48,4	79,9	5,7	33,6	41,7
Philippines	1980	17,5	49,6	1,7	7,2	13,9
	1982	24,3	61,9	2,4	11,6	24,4
	1985	26,2	80,6	3,0	12,2	19,5
Chili	1980	12,1	45,5	3,5	14,6	37,9
	1982	17,3	77,9	8,7	37,8	62,1
	1985	20,2	142,2	11,6	35,0	44,1

1 Pour l'Argentine et le Venezuela, les chiffres ne visent que la dette publique.
Source Banque mondiale, *World Debt Tables*, Washington, 1987.

daire, pour limité qu'il soit (il représentait au total 5 milliards de dollars US en 1986), constitue néanmoins une initiative positive de la part des prêteurs privés et montre que de nombreuses banques ont fait face à la réalité et qu'elles évaluent leurs créances de façon réaliste.

Le principal problème que pose l'assistance aux pays surendettés tient à l'absence d'une action énergique pour leur venir en aide. Les organismes internationaux de financement (le FMI et la Banque mondiale) disposent de ressources limitées pour dispenser des crédits additionnels. Quant aux grands pays créanciers – le Japon et l'Allemagne de l'Ouest –, ils n'ont pas pris les devants, bien que le Japon soit l'objet de pressions croissantes à cet égard. Les États-Unis étant eux-mêmes aux prises avec un endettement grandissant, l'action du gouvernement américain est entravée par une forte résistance politique à toute mesure qui paraîtrait venir au secours des banques commerciales. L'inertie relative des instances de financement a mené à la détérioration de la situation financière des pays débiteurs et elle pèse lourdement sur la croissance du commerce mondial. S'ils étaient assurés d'obtenir de nouveaux prêts en contrepartie de l'engagement à opérer une réforme intérieure, les pays endettés pourraient se remettre à importer et constituer ainsi une source de demande qui contribuerait à l'expansion des échanges commerciaux. Sans un accroissement du crédit, la croissance restera léthargique et l'instabilité politique s'accentuera.

La situation du Canada

L'environnement économique dans lequel le Canada doit désormais évoluer est beaucoup plus turbulent et férocement compétitif qu'il ne l'a jamais été auparavant. L'un des principaux objectifs de la politique économique est de donner à l'économie assez de souplesse pour s'adapter aux conjonctures défavorables – marasme des prix des produits primaires ou perturbations financières, par exemple – et quand même poursuivre son expansion. La reprise qui a suivi la récession de 1981-1982 s'est déroulée à un rythme très inégal d'une région à l'autre, au point où l'on peut presque parler de « deux solitudes » d'un ordre nouveau, c'est-à-dire une zone urbanisée et prospère qui s'étend de Montréal à Windsor, et le reste du pays, où sévissent des situations relativement défavorables en raison de la chute des prix des denrées alimentaires, des produits énergétiques et des matières premières. Le creux de la vague semble maintenant avoir été atteint. Du reste, s'il faut reconnaître que l'autonomie du Canada dans cet environnement est soumise aux contraintes qu'impose l'intégration croissante des marchés, il n'en a pas moins déjà commencé à tirer parti de ses avantages à titre de pays bien informé, moderne et tourné vers l'extérieur. Nous croyons, quant à nous, que le Canada possède de nombreux atouts qui peuvent lui permettre de conquérir de nouveaux marchés à l'étranger.

Tout d'abord, il a déjà démontré sa capacité d'exporter vers le Japon, l'Europe et les nouveaux pays industrialisés. Le caractère cosmopolite de sa population l'aide à développer des liens commerciaux et financiers avec l'étranger et favorise une ouverture sur l'extérieur qui est beaucoup plus marquée qu'aux États-Unis. Le Canada étant un pays de second rang, ses relations commerciales et autres avec l'étranger ne sont pas alourdies par les considérations politiques qui entachent les rapports extérieurs des États-Unis et de certains pays européens. Par ailleurs, le réalignement du dollar par rapport au yen et aux monnaies européennes, depuis un an, a déjà permis au Canada de trouver de nouveaux débouchés au Japon et dans l'Europe des Douze.

En outre – et cela, la plupart des Canadiens ne le savent pas –, le Canada devance déjà la plupart des autres pays du point de vue de l'utilisation de certaines technologies de base, telles que les communications par satellite, les télécapteurs et les réseaux de fibres optiques. Il est donc en mesure de se spécialiser et de faire une utilisation commerciale plus large et plus efficace de ces techniques que plusieurs de ses rivaux. À l'heure actuelle, il accuse cependant des retards en robotique et en informatisation des procédés, comme nous l'avons montré dans un rapport récent[15].

Les entreprises canadiennes attirent maintenant des capitaux provenant d'un peu partout, ce qui leur permet d'acquérir des innovations et connaissances techniques qui rehaussent leur productivité. En même temps, elles acquièrent elles-mêmes de l'expérience en tant que multinationales. Aujourd'hui, non seulement le Canada enregistre-t-il un excédent commercial considérable sur les États-Unis, mais il est aussi un exportateur net de capitaux vers ce pays.

Enfin, le Canada est un pays jeune et bien informé. La proportion des jeunes adultes inscrits à plein temps à des cours de niveau postsecondaire est plus élevée que dans tous les autres pays membres de l'OCDE sauf les États-Unis. L'industrie canadienne se diversifie de plus en plus, et les Canadiens, plus que dans les autres pays de l'OCDE, manifestent une propension plus grande à lancer leurs propres entreprises. Ces dernières années, les petites entreprises se sont multipliées dans toutes les régions du pays à un rythme sans précédent.

L'impératif de croissance

Il est évident que tous les pays, industrialisés ou en voie de développement, ont besoin d'une période de

croissance soutenue pour rétablir la confiance et la stabilité financière. Les pays du Tiers Monde, aussi bien que les États-Unis, ont besoin d'un environnement propice à la croissance de leurs exportations. Sinon, ce sera le règne du protectionnisme, qui mènera à la stagnation ou à des échecs encore plus pénibles. L'interdépendance internationale appelle donc la coopération internationale. Les propositions mises de l'avant par le Groupe des Cinq et le Groupe des Sept ont abouti à des déclarations générales d'intention, mais des mesures plus concrètes sont nécessaires. Avant tout, il faut des accords et des actions qui aideront à assainir les relations commerciales et écarteront la menace de restrictions sur les échanges.

Il va sans dire que le Canada ne peut rester inactif face à tous les bouleversements qui se produisent sur les plans technologique, financier et commercial. Il y va de son intérêt d'appliquer l'ingéniosité et les connaissances acquises au cours des années. Mais il doit d'abord faire plus pour remettre de l'ordre dans ses affaires. Le secteur privé devra viser à accroître sa productivité en cherchant à réaliser des économies d'échelle, à occuper de nouveaux créneaux et à adopter les techniques les plus avancées. Il sera confronté à une concurrence de plus en plus acharnée sur les marchés mondiaux, et ces initiatives lui seront nécessaires même si les entraves aux échanges commerciaux avec les États-Unis ne sont pas abaissées ou supprimées. Quant au secteur public, le temps est venu d'établir des bases solides pour l'avenir, c'est-à-dire de réformer la fiscalité, d'améliorer la politique de concurrence et de réduire les entraves à l'épargne, à l'investissement et au commerce; il faudra aussi mettre en place des mécanismes pour permettre aux grands pays industriels de coordonner leurs politiques économiques. Le Canada doit enfin maintenir le mouvement de croissance et s'attaquer fermement à la dette fédérale.

Au chapitre suivant, nous examinons la performance récente de l'économie canadienne et analysons les perspectives de moyen terme, en tenant compte des récentes propositions de réforme fiscale. Au chapitre 3, nous nous penchons sur l'une des démarches les plus importantes jamais entreprises dans l'histoire de la politique commerciale du Canada et nous analysons les répercussions qu'aurait sur la production et l'emploi la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis. Le chapitre 4 est consacré à l'étude des pressions croissantes qui s'exercent en faveur d'une harmonisation des politiques canadiennes et américaines dans des domaines tels que les subventions, les soins de santé, l'assurance-chômage et les activités culturelles. Enfin, le chapitre 5 présente un résumé de notre analyse et de nos conclusions; nous y examinerons en outre les choix qui s'offriraient au Canada en cas d'échec des négociations commerciales avec les États-Unis.

2 Les perspectives à moyen terme

Les perspectives économiques du Canada dépendent, maintenant plus que jamais, de la conjoncture économique mondiale. Les progrès importants qui ont été réalisés au chapitre de l'intégration des marchés internationaux des produits de base, des biens manufacturés, des services et des capitaux font que l'évolution de notre performance économique sera largement influencée par des événements survenant à l'étranger, quelle que soit la façon dont nous parvenons à gérer nos affaires. Au chapitre 1, nous avons conclu que les Canadiens font face à une situation internationale incertaine, voire instable. Cet aspect de la conjoncture ne manquera pas d'influencer toute évaluation de la situation économique pour la période allant de 1987 à 1991. En particulier, il obligera les responsables des politiques au pays à rechercher les moyens de réduire la vulnérabilité de notre économie aux « chocs » venant de l'extérieur.

Le Conseil met habituellement au point un scénario de référence, qui présente les perspectives à moyen terme les plus probables, un scénario optimiste, qui postule que tout va bien sur la scène internationale, et un scénario pessimiste, où interviennent des tendances peu favorables. Les pays industrialisés parviendront-ils à harmoniser leurs choix économiques et à poursuivre une politique orientée vers la croissance ? Choisiront-ils plutôt de mener des politiques qui déclencheront une récession ou une reprise de l'inflation, en plus d'un relèvement du loyer de l'argent ? Il ne nous est pas possible de répondre avec certitude à ces questions, mais nous puisons un certain optimisme dans le fait que le Canada a consolidé les bases de sa croissance économique au cours des 12 derniers mois.

La reprise économique au pays

Les provinces centrales du pays connaissent actuellement un essor économique remarquable, qui tient, entre autres choses, à trois phénomènes favorables survenus sur la scène internationale : l'effondrement des cours mondiaux du pétrole en 1986; la baisse des taux d'intérêt, qui a commencé en 1986 et s'est poursuivie durant les premiers mois de 1987; et le réalignement des taux de change qui s'est amorcé au début de 1985 (graphique 2-1).

La chute des cours mondiaux du pétrole et le recul des taux d'intérêt (rendu possible ces derniers temps par des rentrées importantes de capitaux qui ont également raffermi le dollar canadien par rapport au dollar américain) se sont traduits par un accroissement du pouvoir d'achat des Canadiens. Ces deux éléments ont aussi alimenté la vigueur persistante des dépenses de consommation et engendré tout récemment une forte reprise de la construction domiciliaire. Cette évolution des prix et des taux d'intérêt a également contribué à raffermir le climat de confiance qui se manifestait déjà dans les milieux d'affaires, comme le montre la croissance vigoureuse des investissements en machines et biens d'équipement depuis trois ans.

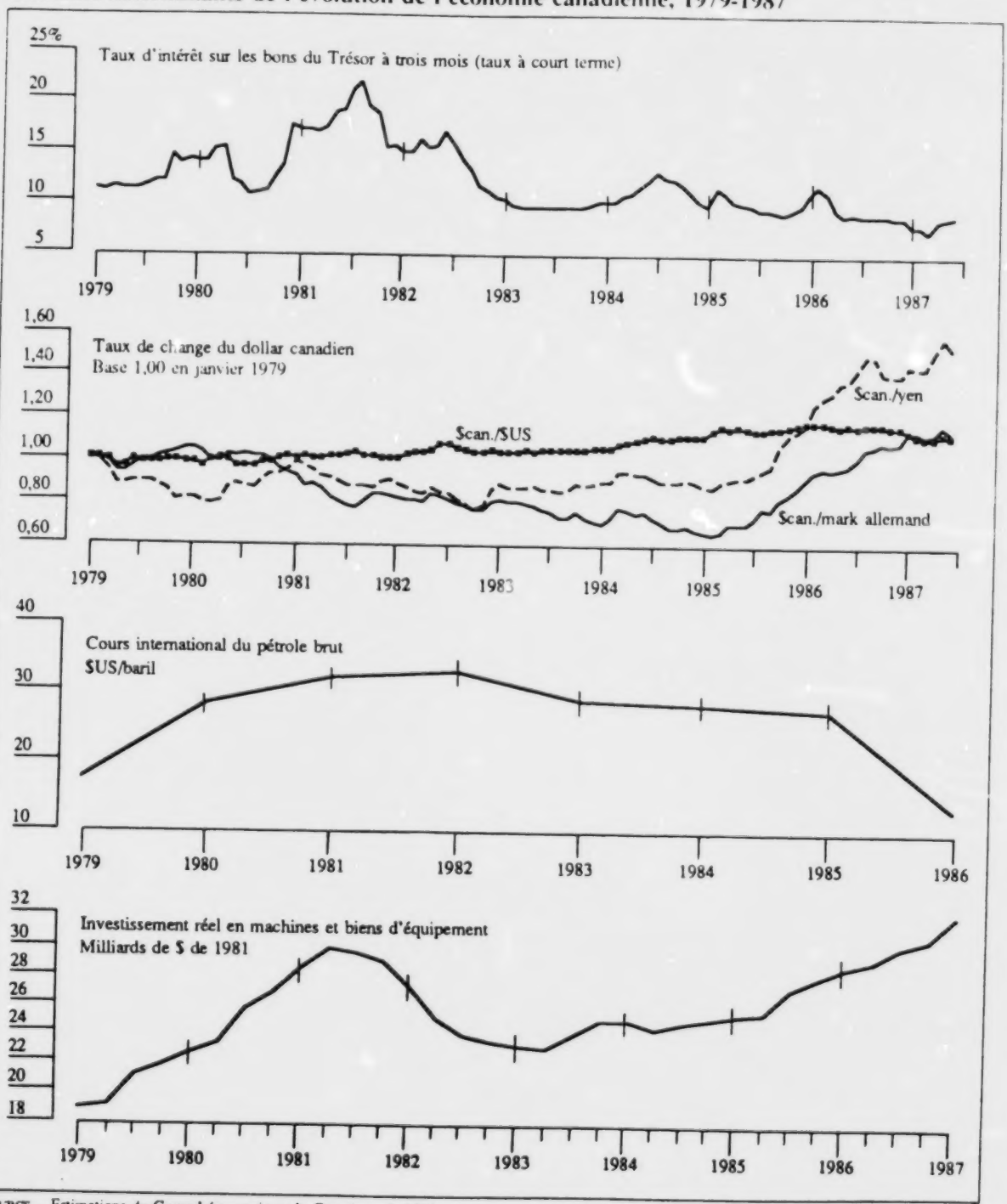
Le réalignement des taux de change – particulièrement le comportement du dollar américain, du yen et du mark par rapport au dollar canadien – a contribué à améliorer de deux façons la situation de nos exportations nettes : d'abord, il a rendu les produits canadiens plus compétitifs en Europe et en Asie, donnant ainsi une impulsion vigoureuse à nos exportations vers ces marchés; en second lieu, il a engendré certains gains importants au niveau de la production industrielle aux États-Unis, ce qui a accru la demande américaine pour les matières industrielles canadiennes.

L'essor économique ainsi créé a entraîné une forte baisse du taux de chômage dans les centres industriels du sud du Québec et du sud de l'Ontario, et une diminution du taux d'épargne des particuliers, du fait que les Canadiens regardent maintenant l'avenir avec une confiance accrue. De plus, les recettes publiques (notamment en Ontario) ont augmenté sous l'effet de l'accroissement des revenus et des ventes. Parallèlement, l'excédent de la balance commerciale a diminué à mesure que les consommateurs et les entreprises accroissaient leurs importations. Tout compte fait, on peut affirmer que l'économie bénéficie depuis quelque temps d'une croissance vigoureuse, qui a permis notamment de réparer une partie des dommages causés par la récession de 1981-1982 sur les plans du chômage et du déficit des comptes publics. En fait, le taux de croissance de plus de 3 % qu'a connu le Canada en 1986 a été le plus élevé du Groupe des Sept.

La forte croissance économique enregistrée dans les provinces centrales du Canada a été lente à se faire sentir dans les autres provinces du pays, et même dans les régions du nord du Québec et de l'Ontario. Ces régions sont toujours à la traîne en raison des faibles prix des

Graphique 2-1

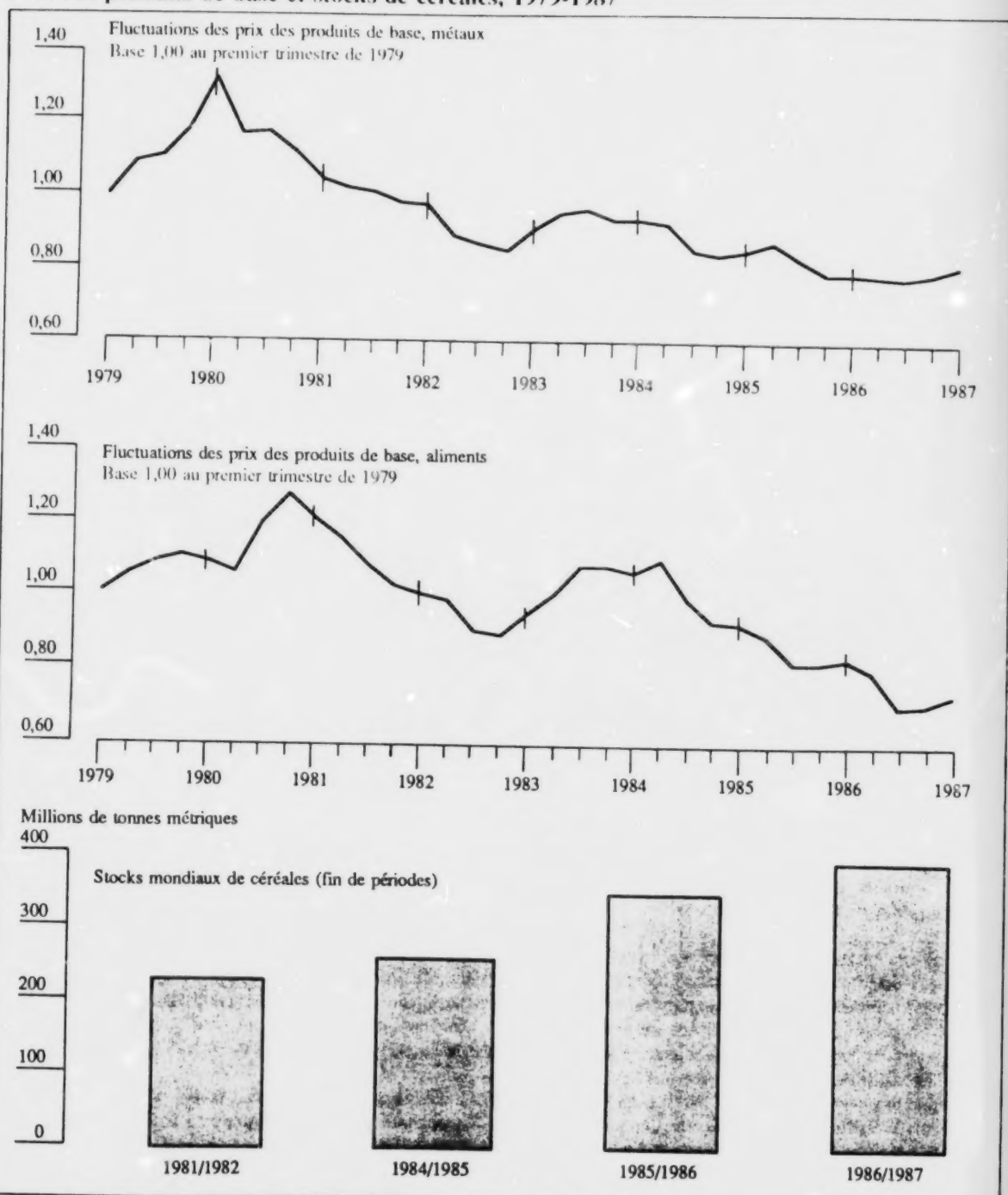
Éléments déterminants de l'évolution de l'économie canadienne, 1979-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

Graphique 2-2

Prix des produits de base et stocks de céréales, 1979-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

produits de base. Tant les prix des produits alimentaires que ceux des métaux et du pétrole brut ont dégringolé depuis le début de la présente décennie (graphiques 2-1 et 2-2). Les prix de ces trois catégories de produits semblent avoir touché un creux pendant l'été 1986 mais, jusqu'ici, la remontée des prix des produits alimentaires et des métaux n'a pas été assez forte pour ramener les revenus à leurs niveaux antérieurs dans les régions qui dépendent de l'exploitation des richesses naturelles.

Par contre, le redressement des prix du pétrole au cours des 12 derniers mois est plus encourageant. La hausse des prix ainsi que les changements apportés l'an dernier au régime fiscal par le gouvernement fédéral et les provinces ont permis aux producteurs de pétrole, qui avaient touché le creux de la vague vers le milieu de 1986, d'améliorer considérablement leurs marges d'autofinancement. S'il est vrai que ceux-ci pâtissent encore de la faiblesse des prix et de la demande, on a enregistré une reprise appréciable de l'activité économique à Calgary (comme en témoigne la hausse récente des prix de l'immobilier, par exemple). Une relance des activités d'exploration est actuellement en cours, mais on en est encore très loin de la belle époque des mégaprojets et de la prospection en zones éloignées, alors que le secteur des richesses naturelles était le moteur de la croissance de l'économie canadienne toute entière.

Une relance du secteur pétrolier aidera l'Alberta et la Saskatchewan, et peut-être la Nouvelle-Écosse, Terre-Neuve et la Colombie-Britannique, où les séquelles de la récession persistent depuis beaucoup trop longtemps. Mais, une véritable reprise ne se fera pas dans l'Ouest (notamment en Saskatchewan) tant que le secteur agricole ne se sera pas rétabli. Les perspectives dans ce domaine ne sont pas aussi favorables. Dans les zones septentrionales du centre et de l'ouest du Canada, le retour à la prospérité dépend d'une hausse des prix des métaux. Quant à la Gaspésie et à certaines parties des provinces de l'Atlantique, l'avenir dépendra moins des prix des produits de la pêche – qui sont actuellement en pleine hausse – que de l'ampleur des stocks disponibles.

Les perspectives à court terme en matière de prix demeurent incertaines. Au moment de rédiger ces lignes, les prix du pétrole montraient un certain raffermissement après avoir affiché des signes de faiblesse et leur évolution future dépendra largement du succès avec lequel les pays de l'OPEP seront en mesure de maintenir les contingents de production établis. Les prix du blé en 1987-1988 fluctueront probablement aux environs d'une moyenne de 170 $ la tonne métrique; et ceux de l'orge, autour de 70 $ la tonne métrique, soit une baisse par rapport aux niveaux observés en 1986-1987. Même si le Canada a pu réaliser une certaine réduction de ses stocks de blé et de céréales brutes, les stocks mondiaux demeurent très élevés. Quant aux prix des matières premières et des métaux, la reprise amorcée cette année devrait connaître un certain raffermissement en 1988.

Les marchés mondiaux des céréales sont aux prises avec une production excédentaire et, comme nous le verrons au chapitre 3, il faudra peut-être des années aux pouvoirs publics pour défaire l'écheveau des subventions qui ont en fait créé cette situation. Les encouragements à la production étant beaucoup trop élevés dans la conjoncture actuelle du marché mondial, les coûts de subvention des prix des produits agricoles sont montés en flèche pour un grand nombre de pays. Il suffit, pour s'en rendre compte, d'observer l'accroissement spectaculaire de l'écart entre les prix versés aux agriculteurs et les prix acquittés par les consommateurs.

Sur les marchés des métaux, les producteurs canadiens s'adaptent lentement à l'évolution de la demande de matières industrielles. Par exemple, certains utilisateurs remplacent le cuivre par des fibres optiques et l'acier par du plastic ou des métaux plus légers. Les entreprises canadiennes font également face à la concurrence de nouveaux producteurs des pays en développement dont les coûts sont peu élevés. La plupart des mines qui sont encore exploitées au Canada peuvent atteindre leur seuil de rentabilité aux prix actuels, mais on n'investira pour augmenter la capacité qu'après l'épuisement des gisements actuels. En somme, on ne peut pas compter dans l'immédiat sur un revirement favorable des marchés des produits alimentaires et des métaux pour résoudre les problèmes économiques de l'est et de l'ouest du Canada.

Réparer les dommages

Qu'en est-il alors de l'économie canadienne et de la politique économique ? Peut-on faire quelque chose et, le cas échéant, que peut-on faire à la fois pour réduire les dommages causés à l'économie par la baisse des prix des matières premières et pour réparer les dégâts durables causés par la poussée inflationniste des années 70 et 80, et par la récession de 1981-1982 ? Trois problèmes requièrent ici une attention spéciale : les disparités régionales sur les plans de la croissance et du chômage, le fardeau de l'endettement des gouvernements et la croissance de la productivité.

Les taux de chômage sont encore beaucoup trop élevés, spécialement dans les régions du pays qui dépendent de l'exploitation des richesses naturelles (tableau 2-1). En Ontario, le taux de chômage, qui est tombé à 6 % en juillet 1987, est plus bas qu'il ne l'était en 1979, avant le choc de la récession. Au Québec aussi, l'emploi s'est amélioré considérablement par rapport à la situation qui

existait au creux de la récession, mais tous les dommages n'ont pas été réparés. Par contre, les taux de chômage dans les provinces de l'Atlantique et dans les trois provinces de l'Ouest sont encore bien plus élevés qu'ils ne l'étaient en 1979. Cette disparité dans les taux de chômage régionaux résulte directement du marasme des prix des produits de base que nous avons évoqué précédemment. Et, comme ces prix sont déterminés sur les marchés internationaux, les gouvernements ne peuvent que limiter les dégâts en octroyant une aide financière. La seule solution véritable résiderait dans des stratégies à long terme de diversification de l'économie.

Un des effets secondaires de la faiblesse de l'activité économique dans les provinces de l'ouest et de l'est du pays a été l'émergence de pressions répétées sur le gouvernement fédéral pour qu'il dépense davantage ou réduise les impôts pour soutenir les revenus des personnes vivant dans les régions déprimées. En même temps, l'absence d'une croissance soutenue, fondée sur des gains de productivité, a eu pour corollaire une faible expansion de l'assiette fiscale fédérale dans le secteur des sociétés. Par ailleurs, des déficits persistants ont conduit à un accroissement continu de la dette publique, dont le service doit être assuré à même les recettes qui, autrement, pourraient servir au financement de programmes d'intérêt national.

Il en résulte que les finances publiques fédérales sont encore dans une situation précaire, en dépit de rigoureuses restrictions budgétaires en vigueur depuis plusieurs années, qui ont ramené les dépenses fédérales de 23,5 % du PIB en 1984 à 22,3 % en 1986. Le déficit fédéral atteignait donc 4,9 % du PIB en 1986, soit un niveau beaucoup plus élevé que celui de 3,4 % enregistré en 1979. Le ministre fédéral des Finances s'est engagé à réduire considérablement le déficit, mais cet objectif s'est révélé difficile à réaliser. En effet, comme l'indiquent les deux derniers exposés économiques du ministre – le discours du budget de 1987 et le Livre blanc sur la réforme de la fiscalité de juin 1987 –, il a fallu recourir à des mesures visant à accélérer la perception des impôts en vue de demeurer sur la même trajectoire budgétaire.

En ce qui concerne la productivité, après avoir augmenté de 1983 à 1985, le taux de croissance de la productivité globale a ralenti depuis (graphique 2-3). De tels gains sont plus faciles à réaliser lorsque l'économie est en croissance et que les entreprises investissent. Nous verrons au chapitre 3 que le Canada est aussi productif que les États-Unis dans plusieurs branches du secteur primaire et du secteur des services mais que notre secteur manufacturier est moins efficient que celui des États-Unis. Cet écart au niveau du secteur manufacturier ne manque pas de nous préoccuper, car il s'agit d'un secteur qui devient de plus en plus exposé à la concurrence étrangère. D'énormes pressions s'exercent sur les entreprises manufacturières pour qu'elles modernisent leurs installations, leurs équipements et leurs systèmes de gestion afin de pouvoir concurrencer efficacement les producteurs étrangers tant sur les marchés intérieurs qu'à l'étranger.

Tableau 2-1

Chômage, productivité et déficit fédéral, Canada, 1979-1987

	1979	1982	1986	Juillet 1987
		En pourcentage		
Taux de chômage				
Terre-Neuve	15,2	16,8	20,0	17,5
Île-du-Prince-Édouard	11,2	12,9	13,4	13,0
Nouvelle-Écosse	10,1	13,1	13,4	11,5
Nouveau-Brunswick	11,1	14,0	14,4	13,5
Québec	9,5	13,8	11,0	11,0
Ontario	6,5	9,9	7,0	6,0
Manitoba	5,4	8,4	7,7	7,1
Saskatchewan	4,1	6,2	7,6	7,7
Alberta	3,9	7,9	9,9	9,9
Colombie-Britannique	7,6	12,2	12,5	12,4
Canada	7,4	11,1	9,6	9,1
Variation de la productivité (production par personne employée)	–0,2	0,0	0,5	...
		En pourcentage du PIB		
Déficit fédéral	–3,4	–5,4	–4,9	...
Intérêt sur la dette publique	2,9	4,5	5,2	...
		En pourcentage des dépenses fédérales		
Intérêt sur la dette publique	15,6	19,6	23,2	...

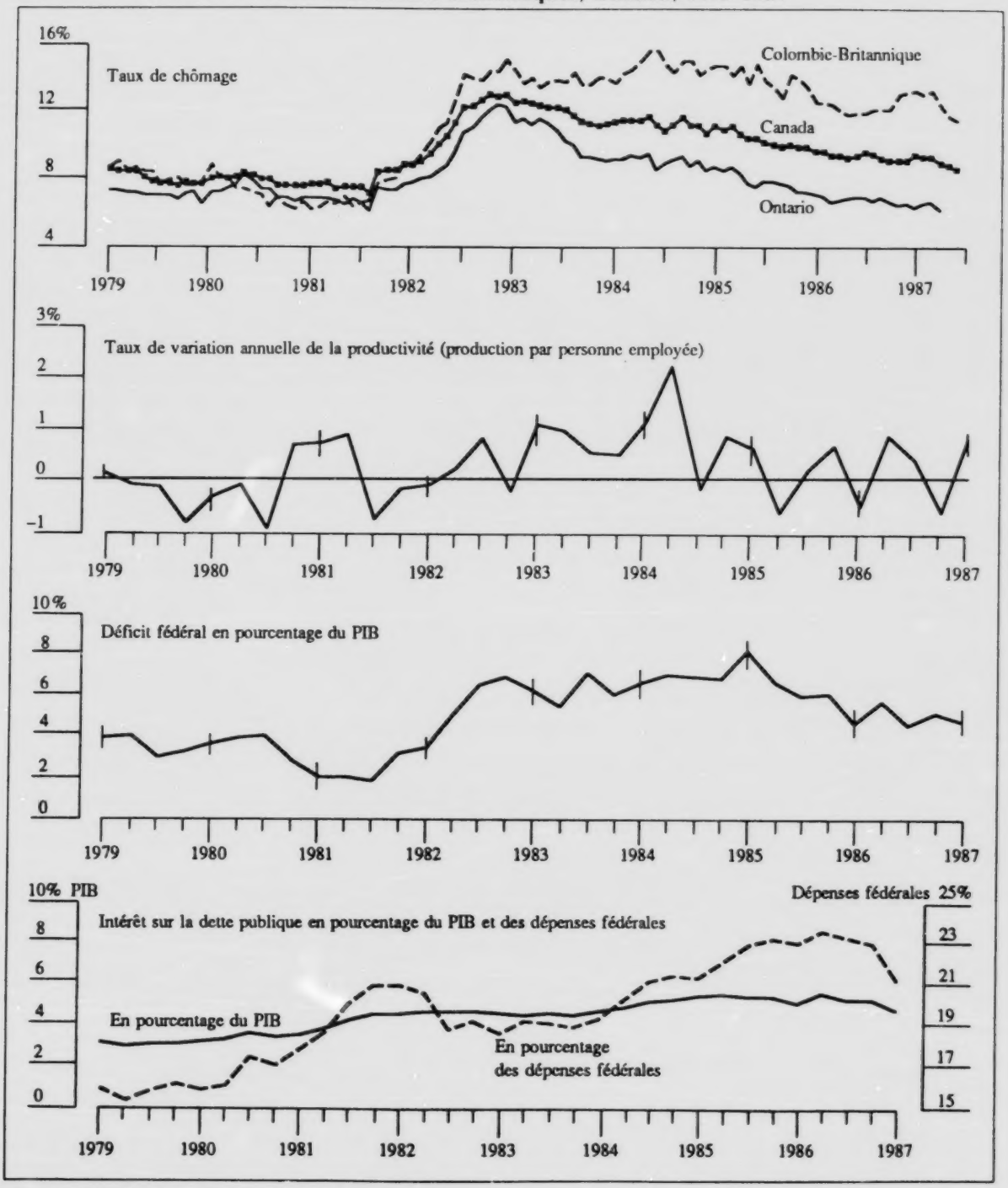
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, fondées sur des données de Statistique Canada.

Les contraintes sur les politiques publiques

La politique budgétaire restera soumise à des tensions considérables aussi longtemps que se maintiendront les déséquilibres régionaux. Le gouvernement fédéral recevra des producteurs de céréales et d'autres groupes des demandes d'aide répétées. Par ailleurs, les projections de notre scénario de référence indiquent que, même dans le cadre des hypothèses de maintien de l'expansion économique et d'un resserrement rigoureux des dépenses jusqu'en 1990, le gouvernement ne pourra que diffici-

Graphique 2-3

Évolution récente de certains indicateurs économiques, Canada, 1979-1987



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

lement demeurer sur sa trajectoire budgétaire. De plus, les finances publiques fédérales demeurent vulnérables à tout ralentissement de la croissance à l'étranger, comme le montre notre scénario pessimiste. Dans une situation de croissance lente ou nulle, le ministre des Finances ne peut fournir de l'aide à un groupe social qu'en enlevant des ressources financières à d'autres groupes. Il va sans dire qu'il s'agit là d'une politique qu'il est difficile de poursuivre.

En ce qui concerne la politique monétaire, il faut souligner que la Banque du Canada ne s'est jamais préoccupée exclusivement de problèmes internes. Elle a toujours utilisé la politique monétaire pour contenir les pressions internationales sur le taux de change du dollar canadien. Dès 1982, la Banque du Canada a identifié les changements qui se produisaient sur les marchés financiers internationaux et le recours à une diversité croissante d'instruments financiers en adoptant une approche plus éclectique dans l'interprétation des tendances de la masse monétaire. Aujourd'hui, elle accorde une plus grande importance à l'évolution des taux de change, particulièrement au taux de change du dollar canadien par rapport au dollar américain. Il convient à cet égard de citer le gouverneur de la Banque :

> On me demande souvent pourquoi la Banque prête autant d'attention au taux de change du dollar canadien. La réponse est simple. La stabilité des prix intérieurs est la contribution la plus importante que la politique monétaire peut apporter au bon fonctionnement de l'économie. Or, le cours du dollar canadien est le prix le plus important dans l'économie canadienne[1].

La Banque du Canada fera face à un sérieux dilemme au cours des prochaines années, car il n'existe aucun mécanisme qui permette à une banque centrale de mener une politique monétaire différenciée en fonction des régions. En raison des disparités interrégionales des performances économiques que nous avons déjà signalées, il pourrait exister un risque de surchauffe inflationniste dans les provinces centrales du Canada, alors que le reste du pays en serait encore à s'efforcer de sortir de la récession. Il n'existe pour le moment aucun signe de surchauffe caractérisée, bien qu'il faille sans aucun doute suivre de près l'évolution de la conjoncture dans le sud de l'Ontario et le sud du Québec. Les prix des biens et des services produits au Canada augmentent à un rythme de 4 % environ (d'après l'indice des prix implicites du PIB au coût des facteurs). Les indices de prix ont enregistré une certaine accélération ces derniers mois, mais cela est dû à la hausse des prix internationaux du pétrole et aux réalignements des taux de change.

Le scénario de référence

À quoi les Canadiens peuvent-ils s'attendre sur le plan économique à l'approche des années 90 ? Nous avons déjà souligné que l'avenir sera fortement influencé par la conjoncture des marchés étrangers, notamment par l'évolution des prix des produits de base (du pétrole en particulier), par le sentier de croissance réelle anticipé, par l'inflation et par la conjoncture financière et autre chez nos principaux partenaires commerciaux. Mentionnons enfin deux autres changements structurels d'une grande importance : la réforme de la fiscalité fédérale et la politique commerciale.

Sur le plan de la réforme de la fiscalité, nous avons tenu compte des répercussions de la première étape dans notre scénario de référence[2]. Nous n'avons pas tenu compte de la deuxième étape parce que les ajustements nous paraissaient trop incertains. De plus, en raison des incertitudes relatives au contenu d'un accord sur le libre-échange avec les États-Unis, nous n'avons apporté aucune modification dans le scénario de référence qui tiendrait compte des effets d'un accord commercial bilatéral avec ce pays ou d'amendements à la législation américaine en matière d'échanges commerciaux. On trouvera au chapitre 3 un examen approfondi des répercussions que pourrait avoir un accord commercial canado-américain sur les industries et les diverses régions du pays.

Sur le plan de la politique monétaire, nous anticipons qu'elle subira un léger resserrement par suite de taux d'inflation plus élevés au Canada et à l'étranger pendant la période 1987-1989. Nous prévoyons donc un relèvement des taux d'intérêt à court terme, ainsi qu'un ralentissement de l'expansion monétaire.

Nous supposons que les cours internationaux du pétrole se maintiendront autour de 19,50 $US le baril jusque vers la fin de 1988. En 1991, le prix du baril de brut devrait se chiffrer en moyenne à plus de 21 $US. Nous ne prévoyons pas une remontée très sensible de l'ensemble des prix des produits de base (y compris ceux des céréales et des métaux) bien que, selon nous, ces prix aient atteint leur creux cyclique.

Nous prévoyons que le taux de croissance réelle de l'économie américaine sera de 2,5 % en moyenne entre 1987 et 1991. Cette période comprend une année (1990) au cours de laquelle la croissance réelle tombera au-dessous de 1 %. Même si la pause de croissance prévue aux États-Unis en 1990 coïncide avec les vues des plus éminents spécialistes américains de la prévision, elle repose quand même sur une certaine marge d'interprétation de l'évolution économique. C'est pourquoi nous avons mis au point deux scénarios complémentaires, dont l'un

postule une croissance réelle de 2,2 % l'an en moyenne et une pause de la croissance américaine en 1988, tandis que l'autre ne prévoit aucun ralentissement de l'activité économique jusqu'en 1991. Selon ce deuxième scénario, la croissance réelle aux États-Unis serait de 3,5 % l'an en moyenne. L'appendice A présente de façon détaillée nos projections concernant les secteurs financier, monétaire et énergétique au Canada, ainsi que notre interprétation de l'évolution de l'économie mondiale, y compris celle des États-Unis.

Dans le cadre délimité par ces hypothèses, notre scénario de référence prévoit le maintien d'un taux de croissance stable pour l'ensemble du Canada jusqu'en 1989, avec toutefois la persistance de fortes disparités entre les taux de croissance des diverses régions du pays.

L'économie canadienne abordera-t-elle les années 90 en position de force ? En d'autres termes, les dommages causés par la dernière récession auront-ils été réparés ? La performance au titre du déficit, du chômage et de la productivité permettra-t-elle aux finances publiques de tenir le coup lorsque l'économie entrera dans la phase descendante du cycle ? Nos projections indiquent qu'à la fin de la présente décennie, l'économie canadienne aura encore du chemin à parcourir avant que les taux de chômage, les déficits et les tendances de la productivité ne la placent incontestablement en position de force. On peut résumer comme suit l'aperçu qui se dégage du scénario de référence (tableau 2-2).

- Nous prévoyons que la croissance réelle sera en moyenne de 2,8 % durant la période allant de 1987 à 1991. En 1988, elle sera vraisemblablement un peu plus vigoureuse, soit de 3 %, alors qu'en 1989 et en 1990, la performance économique devrait être inférieure à la moyenne, entre autres choses, parce que le secteur externe s'affaiblira et que le cycle des investissements entrera dans sa phase descendante.

- En raison de la remontée des prix du pétrole, on prévoit une légère recrudescence de l'inflation aux États-Unis, un resserrement continu des marchés du travail, un arrêt de la dégringolade des prix des produits de base, des

Tableau 2-2

Indicateurs choisis tirés du scénario de référence, Canada, 1987-1991

En pourcentage

	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1987-1991
Taux de variation :						
PIB réel	3,2	3,0	2,3	2,0	3,5	2,8
Indice des prix à la consommation	4,3	5,2	5,9	5,2	3,7	4,9
Population active	2,0	2,4	1,6	1,2	1,8	1,8
Emploi	2,6	3,1	2,0	1,0	2,0	2,1
Productivité (production horaire par personne)	1,5	0,2	0,8	1,0	2,2	1,1
Taux de salaire réel	–1,3	–0,3	0,8	1,4	1,6	0,4
Taux de salaire nominal	3,0	4,9	6,7	6,6	5,4	5,3
Taux de chômage	9,1	8,5	8,2	8,3	8,2	8,5
Taux d'activité[1]	66,2	67,1	67,5	67,6	68,2	67,3
Proportion du PIB :						
Investissement réel	20,9	21,0	21,2	21,2	21,6	21,2
Excédent ou déficit budgétaire						
Gouvernement fédéral	–4,1	–3,4	–3,4	–3,1	–2,1	–3,2
Tous les autres paliers de gouvernement	–0,5	–0,2	–0,1	–0,2	–0,2	–0,2
Balance des paiements internationaux						
Compte courant	–2,2	–2,5	–2,5	–1,7	–2,0	–2,2
Marchandises	1,7	1,3	1,1	1,7	1,2	1,4
Invisibles[2]	–0,8	–0,8	–0,8	–0,7	–0,7	–0,8

1 La population active en pourcentage de la population âgée de 15 ans ou plus.
2 Non compris les revenus de placement nets.
Source Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

résultats inférieurs à la moyenne en matière de productivité et certaines pressions à la hausse sur les taux d'augmentation des salaires nominaux; pour toutes ces raisons, le taux moyen d'inflation, qui devrait se maintenir juste au-dessous de la barre des 5 % pour la période allant de 1987 à 1991, pourrait grimper à 5,9 % en 1989.

• Entraîné par la croissance réelle de la production, l'emploi devrait connaître une expansion vigoureuse en 1987 et 1988. Cependant, durant la période de 1988 à 1990, lorsque la croissance réelle faiblira, celle de l'emploi devrait tomber au-dessous de 2 % l'an.

• La croissance de la productivité (production par personne employée) devrait progresser à un taux légèrement supérieur à 1 % l'an. Nous prévoyons que la performance sera vigoureuse en 1987 et qu'elle se raffermira après la reprise consécutive à la pause prévue pour 1990. Une piètre performance durant les années intermédiaires contribuera à exercer une pression à la hausse sur les coûts unitaires de main-d'œuvre, ce qui accentuera les tensions inflationnistes durant la période 1988-1990.

• Après une longue période de stagnation, la croissance des salaires réels devrait reprendre pendant les années 1989-1991. La croissance des salaires nominaux sera de 5,3 % en moyenne, et dépassera la barre des 6 % en 1989 et 1990.

• La tendance à la baisse du taux de chômage devrait le ramener à un niveau à peine supérieur à 8 % à la fin de la décennie, d'où une moyenne de 8,5 % pour la période allant de 1987 à 1991. Cette courbe décroissante est entrecoupée par une période de léger relèvement en 1990, après laquelle une reprise vigoureuse poussera à la baisse le taux de chômage.

• Nous prévoyons que l'investissement sera l'un des moteurs de la croissance pendant la période allant de 1987 à 1991. Sa vigueur proviendra de la récente poussée de la construction domiciliaire, de la croissance soutenue des investissements en machines et biens d'équipement, ainsi que d'une reprise des dépenses dans le secteur de l'énergie.

• On ne prévoit aucune réduction importante de la proportion du déficit fédéral par rapport au PIB avant 1991, même si nous supposons qu'une politique vigoureuse de resserrement des dépenses sera poursuivie et que celles-ci passeront de 22,3 % du PIB en 1986 à 20,2 % en 1991. Le rapport du déficit au PIB devrait baisser de 4,1 % en 1987 à 3,4 % en 1989. Une vigoureuse performance enregistrée après la pause de croissance fera tomber ce rapport à 2,1 % en 1991. Par conséquent, même avec le maintien d'un sérieux contrôle des dépenses, la question du déficit demeurera une source de préoccupation jusqu'à la fin de la décennie. Par ailleurs, si des hausses de dépenses imprévues ou des baisses de recettes fiscales se produisaient, il faudrait alors s'attendre à peu ou pas d'amélioration à ce chapitre.

• Le solde du compte courant des paiements internationaux du Canada restera déficitaire tout au cours de la période considérée. Un affaiblissement de la demande externe, une recrudescence des pressions inflationnistes intérieures par rapport à la situation prévalant à l'étranger et un marché de l'automobile déprimé contribueront à une détérioration de la balance des paiements entre 1987 et 1989.

Une fourchette de projections

Dans quelle mesure notre perception de la performance future de l'économie serait-elle affectée si des événements majeurs venaient modifier l'environnement économique dans les années à venir ? Dans quelle mesure l'évolution du déficit et du taux de chômage est-elle vulnérable à une modification des paramètres de la conjoncture économique ? Qu'adviendrait-il si des facteurs comme la performance économique des États-Unis, les décisions prises dans le secteur privé au sujet de l'investissement et de l'épargne, l'évolution des taux d'intérêt et des taux de change sur les marchés mondiaux ou encore la croissance de la productivité affichaient un comportement différent de celui du scénario de référence ? Le Conseil estime qu'il est important de se poser des questions du genre « Que se passerait-il si . . . » pour déterminer jusqu'à quel point le Canada est en mesure de faire face à une conjoncture économique moins favorable que celle qui prévaut actuellement ou, inversement, pour examiner ce qui serait susceptible de se passer si la conjoncture était plus favorable. L'examen d'autres évolutions économiques permet aussi d'évaluer les résultats probables dans des contextes à la fois optimiste et pessimiste (tableau 2-3). Ces exercices sont d'une grande utilité dans l'élaboration d'une stratégie en matière de politiques économiques.

Le scénario optimiste

Selon notre scénario de référence, la phase actuelle d'expansion de l'économie américaine devrait se poursuivre jusqu'en 1990, année où l'on prévoit un ralentissement de la croissance. Il existe cependant des points de vue différents à cet égard. Que se passerait-il si l'expansion de l'économie américaine se poursuivait à un rythme beaucoup plus rapide que celui que nous avons retenu dans le scénario de référence et que la pause prévue pour 1990 ne se produisait pas ? Même si ce scénario est peu vraisemblable, étant donné l'évolution actuelle de

Tableau 2-3

Variables clés de trois scénarios conjoncturels, Canada et États-Unis, 1987-1991

	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1987-1991
			En pourcentage			
États-Unis						
Variation du PIB réel						
Scénario de croissance élevée	3,0	5,2	4,3	2,2	2,8	3,5
Scénario de référence	2,4	3,0	2,1	0,5	4,9	2,6
Scénario de croissance lente	1,8	0,4	3,0	2,4	3,4	2,2
Variation des dépenses réelles des consommateurs pour l'achat d'automobile						
Scénario de croissance élevée	–5,3	3,2	–2,0	–0,8	0,8	–0,8
Scénario de référence	–5,1	3,6	–2,4	–3,0	8,2	0,3
Scénario de croissance lente	–9,9	–2,7	6,1	1,6	3,9	–0,2
Taux d'intérêt à court terme[1]						
Scénario de croissance élevée	5,9	6,7	8,1	8,4	8,1	7,4
Scénario de référence	6,7	7,5	8,6	7,2	6,9	7,4
Scénario de croissance lente	6,6	8,0	7,9	8,1	7,9	7,7
Canada						
Investissement non résidentiel (en pourcentage du PIB)						
Scénario de croissance élevée	11,4	12,3	13,3	13,6	13,7	12,9
Scénario de référence	11,4	12,1	12,6	12,5	12,3	12,2
Scénario de croissance lente	11,4	12,0	12,3	12,0	12,0	11,9
Taux d'intérêt à court terme[1]						
Scénario de croissance élevée	7,7	8,1	9,1	8,9	9,0	8,6
Scénario de référence	8,3	9,3	10,2	9,2	8,8	9,2
Scénario de croissance lente	8,9	11,4	12,4	12,1	11,0	11,2
Taux d'épargne personnelle						
Scénario de croissance élevée	9,3	8,8	9,0	9,0	8,4	8,9
Scénario de référence	9,5	9,5	9,7	9,6	8,9	9,4
Scénario de croissance lente	9,7	10,4	11,2	11,4	11,0	10,7
Variation du taux de salaire nominal						
Scénario de croissance élevée	3,4	6,6	9,6	9,7	8,3	7,5
Scénario de référence	3,0	4,9	6,7	6,6	5,4	5,3
Scénario de croissance lente	2,6	2,8	3,7	3,4	2,8	3,1
Variation de la productivité dans le secteur privé non agricole						
Scénario de croissance élevée	1,9	1,4	1,4	1,8	2,7	1,8
Scénario de référence	1,5	0,2	0,8	1,0	2,2	1,1
Scénario de croissance lente	1,2	–0,6	0,8	1,0	1,8	0,8
			En $US			
Taux de change du dollar canadien						
Scénario de croissance élevée	0,752	0,750	0,746	0,742	0,741	0,746
Scénario de référence	0,749	0,745	0,740	0,738	0,735	0,741
Scénario de croissance lente	0,749	0,746	0,748	0,744	0,738	0,745

1 Taux sur les effets commerciaux à 90 jours.

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

l'économie américaine, l'examen de cette hypothèse permet de faire ressortir les avantages que retirerait le Canada si l'économie nord-américaine demeurait vigoureuse.

L'examen de l'incidence de la conjoncture à l'étranger est plus réaliste lorsqu'on envisage simultanément des modifications comparables dans la conjoncture intérieure. Par exemple, il ne serait pas irréaliste d'envisager la poursuite d'une expansion rapide aux États-Unis qui serait accompagnée au Canada d'une croissance accélérée des dépenses d'investissement, d'une baisse des taux d'intérêt, d'une progression plus rapide des salaires, d'une augmentation plus marquée des dépenses de consommation (baisse des taux d'épargne), d'une évolution plus favorable de la productivité et d'un raffermissement du dollar canadien. Ce scénario optimiste montre aussi le niveau de la performance qu'il faudrait réaliser en termes réels pour effacer les séquelles de la récession de 1981-1982 que l'on ressent encore, sans le soutien de nouveaux programmes fédéraux.

Par exemple, dans le scénario optimiste, tant le taux de chômage que le rapport du déficit public au PIB s'améliorent légèrement (tableau 2-4). Le taux de chômage tombe à moins de 8 % en 1989, tandis que le rapport du déficit fédéral au PIB tombe à un peu moins de 1 % en 1991. Des améliorations se produisent aussi dans d'autres domaines. Par exemple, le rapport de la dette fédérale au PIB commence à diminuer en 1988, le volume de l'épargne des particuliers s'accroît en dépit de la diminution des taux d'épargne personnelle, et l'accroissement de l'épargne sert à financer la formation de capital productif dans le secteur des entreprises plutôt que les déficits du secteur public. Le taux d'inflation intérieur plafonne à un peu moins de 7 % l'an, mais les tendances favorables de la productivité contiennent les pressions qui s'exercent ainsi sur les prix. Une évolution négative que montre le scénario optimiste est la hausse considérable du déficit du compte courant qui dépasse les 3 % du PIB pour la majeure partie de la période 1988-1991. Ce phénomène résulte de la forte tendance à la hausse des importations lorsque la consommation et l'investissement augmentent rapidement.

Le scénario pessimiste

Plusieurs facteurs donnent à penser que la possibilité d'une croissance plus faible au cours des 12 à 18 prochains mois n'est pas à écarter. L'énorme déficit de la balance commerciale et des comptes publics des États-Unis, l'incertitude qui existe sur les marchés financiers internationaux, l'instabilité du dollar US par rapport au yen et au mark et la possibilité que la Réserve fédérale adopte une attitude de fermeté face à la perspective d'une remontée des taux d'inflation pourraient engendrer une conjoncture économique mondiale beaucoup moins favorable. Cela pourrait nuire considérablement à l'économie canadienne. Nous avons donc mis au point un scénario pessimiste selon lequel la pause de croissance prévue se produit en 1988.

Un arrêt momentané de la croissance en 1988 entraînerait un ralentissement des dépenses d'investissement, des taux de rémunération et des dépenses de consommation (hausse des taux d'épargne). L'accroissement de la productivité ralentirait également. En fait, dans ce scénario pessimiste, la faiblesse de l'économie est telle durant les années 1988-1990 que les déficits et le chômage s'aggravent, ce qui rend la reprise difficile. Les taux moyens de croissance se situeraient alors à un peu plus de 2 % au cours de cette période.

En résumé, le scénario optimiste – qui est plausible mais pas très probable, à notre avis – créerait un climat très favorable pour l'économie canadienne. La parfaite combinaison des tendances de l'épargne, des investissements, des salaires et de la productivité, conjuguée à l'évolution favorable des marchés financiers et à une forte croissance de l'économie américaine, aiderait considérablement à régler les problèmes de chômage et de déficits sans même que les prix des produits de base n'aient à connaître une forte reprise. Par ailleurs, une combinaison moins favorable de facteurs pourrait tout aussi facilement créer d'énormes problèmes pour le Canada. Dans le scénario pessimiste, la tendance récente à la diminution du chômage et du déficit fédéral se trouverait inversée. En 1990, le rapport du déficit fédéral au PIB n'afficherait aucune amélioration, tandis que le taux de chômage remonterait à près de 9 %, soit son niveau actuel. De plus, de nombreux signes peu encourageants, notamment l'augmentation du rapport de la dette au PIB, deviendraient de plus en plus manifestes.

La réforme de la fiscalité et la croissance économique

Il est normal de se demander si la réforme de la fiscalité renforcera ou affaiblira la croissance réelle. De nombreux Canadiens estiment que les anciennes dispositions fiscales ont entravé la croissance économique parce que des encouragements fiscaux – et non pas de véritables stimulants économiques – ont influencé les décisions prises par le secteur privé. Cette question et celle de l'équité sont à l'origine des modifications proposées en juin 1987 par le ministre des Finances dans le Livre blanc sur la réforme fiscale.

Dans les projections du scénario de référence, nous avons tenu compte des modifications proposées au régime d'imposition des particuliers et des sociétés. Nous avons

Tableau 2-4

Indicateurs économiques : éventail de projections, Canada, 1987-1991

En pourcentage

	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1987-1991
Taux de variation :						
PIB réel						
Scénario de croissance élevée	3,3	3,9	2,8	2,1	3,3	3,1
Scénario de référence	3,2	3,0	2,3	2,0	3,5	2,8
Scénario de croissance lente	3,1	2,4	1,8	2,0	3,5	2,6
Indice des prix implicites du PIB						
Scénario de croissance élevée	4,3	5,3	6,5	6,1	6,2	5,7
Scénario de référence	4,2	4,5	5,3	4,9	4,8	4,7
Scénario de croissance lente	3,9	3,3	4,3	3,6	3,7	3,8
Indice des prix implicites du PIR						
Scénario de croissance élevée	3,7	4,4	5,9	6,2	5,5	5,1
Scénario de référence	3,7	4,2	5,3	5,4	4,3	4,6
Scénario de croissance lente	3,6	3,7	4,7	4,3	3,6	4,0
Indice des prix à la consommation						
Scénario de croissance élevée	4,3	5,2	6,6	6,0	5,0	5,4
Scénario de référence	4,3	5,2	5,9	5,2	3,7	4,9
Scénario de croissance lente	4,2	4,8	5,4	4,4	3,6	4,5
Emploi						
Scénario de croissance élevée	2,5	3,3	2,4	1,0	1,7	2,2
Scénario de référence	2,6	3,1	2,0	1,0	2,0	2,1
Scénario de croissance lente	2,6	2,7	1,1	0,7	1,8	1,8
Taux de chômage						
Scénario de croissance élevée	9,1	8,4	7,9	8,1	8,1	8,3
Scénario de référence	9,1	8,5	8,2	8,3	8,2	8,5
Scénario de croissance lente	9,1	8,7	8,6	8,9	8,8	8,8
Proportion du PIB :						
Déficit fédéral						
Scénario de croissance élevée	–3,9	–2,6	–2,2	–1,7	–0,9	–2,3
Scénario de référence	–4,1	–3,4	–3,4	–3,1	–2,1	–3,2
Scénario de croissance lente	–4,2	–4,5	–5,1	–5,2	–4,6	–4,7
Dette fédérale						
Scénario de croissance élevée	42,2	41,5	40,3	39,2	36,9	40,0
Scénario de référence	42,3	42,9	43,2	43,6	42,6	42,9
Scénario de croissance lente	42,5	44,5	46,7	49,4	50,8	46,8
Solde du compte courant						
Scénario de croissance élevée	–2,3	–3,1	–3,4	–2,8	–3,2	–3,0
Scénario de référence	–2,2	–2,5	–2,5	–1,7	–2,0	–2,2
Scénario de croissance lente	–2,1	–1,8	–0,9	0,5	0,5	–0,8

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

aussi intégré à ce scénario les modifications de la première étape qui touchent la taxe de vente fédérale. Dans le cadre de la réforme de la fiscalité, ce qui importe le plus, ce sont évidemment ses incidences à long terme sur l'épargne et l'investissement. Ces répercussions ne peuvent être modélisées à l'intérieur de la période couverte par

les projections présentées dans ce chapitre, mais nous en avons étudié les incidences à long terme à l'aide d'autres modèles mis au point au cours de nos études sur la fiscalité. Nous sommes arrivés à la conclusion que les modifications de la première étape, conjuguées à celles prévues à la deuxième étape – dans notre modèle, nous avons limité les recettes fédérales tirées d'une nouvelle taxe de vente nationale au montant obtenu présentement par l'entremise de la taxe de vente fédérale (appelée à disparaître) – vont avoir pour effet de renforcer la croissance économique à long terme et ce, pour deux raisons. La diminution des barèmes d'imposition des particuliers se traduira par un accroissement de l'effort de travail et la neutralité accrue sur le plan des taux d'imposition effectifs entraînera une affectation du capital plus efficiente.

Ces effets se produisent sur une plus longue période. Mais qu'en est-il des incidences à court et à moyen termes ? Pour examiner ces répercussions, nous utilisons les mêmes méthodes employées pour mettre au point les scénarios optimiste et pessimiste que nous venons de présenter. Dans ce cas-ci, nous analysons ce qu'il adviendrait si la nouvelle législation fiscale ne faisait pas partie des politiques en vigueur, au cours des cinq prochaines années, puis nous comparons les résultats obtenus à ceux qui découlent du scénario de référence. L'analyse tient compte des modifications de la première étape à l'impôt des particuliers et des sociétés ainsi que les changements proposés à la taxe de vente fédérale. Il est ainsi possible d'évaluer les incidences que ces propositions exercent à court et à moyen termes sur les principaux indicateurs économiques.

Tableau 2-5

Incidence projetée[1] de la réforme de l'imposition du revenu sur certains indicateurs économiques, Canada, 1988-1991

	1988	1989	1990	1991
		En millions de $ de 1981		
PIB réel				
Niveau	1 072	2 608	2 512	2 017
		En pourcentage		
Taux de variation	0,3	0,4	–0,0	–0,1
Indice des prix à la consommation	0,2	0,2	0,2	0,2
		En milliers		
Mises en chantier	2	8	9	11
Population active	9	41	60	54
Emploi	15	62	89	81
		En pourcentage		
Taux de chômage	–0,0	–0,2	–0,3	–0,2
		En milliers de $		
Revenu personnel	942	3 343	5 080	5 742
Bénéfices des sociétés	435	827	183	44
		En pourcentage		
Taux d'épargne personnelle	0,1	0,3	0,2	0,2
Rapport de l'investissement non résidentiel des sociétés	0,1	0,1	0,1	0,1
		En millions de $		
Solde fédéral	160	–969	619	1 307
Solde du compte courant	–1 058	–2 220	–2 233	–2 149

1 Exprimée sous forme d'écarts par rapport aux valeurs du scénario de référence.
Source Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

Bien que la nouvelle législation fiscale doive entrer en vigueur le 1er janvier 1988, les échelles de retenues applicables aux nouvelles tranches d'imposition ainsi que les nouveaux taux d'imposition du revenu des particuliers n'entreront en vigueur qu'au 1er juillet 1988. Il se pourrait donc que les employeurs prélèvent en 1988 des sommes trop élevées sur les revenus d'un grand nombre de contribuables canadiens. Cela donnera lieu à des remboursements considérables au premier semestre de 1989. Cette alternance de retenues trop élevées et de remboursements aura une influence considérable sur le revenu disponible des consommateurs durant la première et la seconde années de la réforme fiscale.

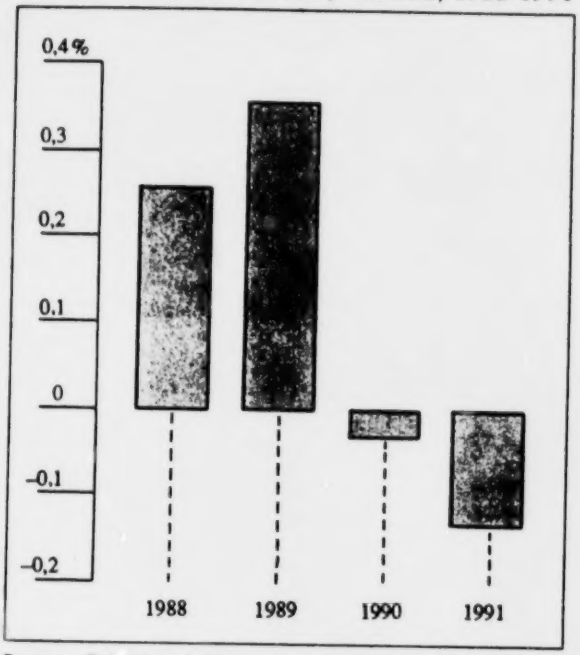
De plus, l'élargissement de l'assiette fiscale et la restructuration des taux qui se produiront durant la première phase, ainsi que les modifications à la taxe de vente fédérale, devraient entraîner une accélération temporaire du taux d'inflation. Cependant, si les salariés estiment que cette augmentation ne sera que temporaire, elle ne devrait avoir qu'une incidence minime sur les négociations collectives et les taux d'inflation futurs.

En gardant à l'esprit ces considérations spéciales, nous estimons que la réforme fiscale fera augmenter le PIB d'environ 1 milliard de dollars en 1988 et d'environ 2,6 milliards en 1989 (tableau 2-5). Par la suite (en 1990 et 1991), l'incidence positive de la réforme fiscale s'estompera. La progression rapide des taux de croissance durant les deux premières années et leur retour en 1990 aux niveaux du scénario de référence s'expliquent en partie par les considérations exposées ci-dessus. Le calendrier des retenues et des remboursements et la réduction nette de l'impôt sur le revenu des particuliers sont susceptibles de provoquer un accroissement soudain des dépenses de consommation, ce qui ferait grimper les taux de croissance en 1988 et 1989 (graphique 2-4). Par la suite, les effets de la réforme devraient se stabiliser.

En 1991, les effets exercés sur les revenus pendant la première étape de la réforme fiscale pourraient se traduire par la création d'environ 80 000 nouveaux emplois. Mais comme nombre de ces nouveaux travailleurs ne proviendraient pas des rangs de la population active courante, le taux de chômage ne diminuerait que d'environ deux dixièmes de 1 %. De plus, le déficit fédéral connaîtrait une compression de plus de 1 milliard de dollars, et des réductions de déficit se produiraient aussi au niveau provincial et municipal. La réforme de la fiscalité ferait augmenter le taux d'inflation de deux dixièmes de 1 % après la quatrième année. Cette pression à la hausse sur le taux d'inflation est attribuable à un renforcement de la croissance économique et à l'augmentation des taxes de ventes fédérales dans des domaines comme les télécommunications et les services de câblodiffusion. Les effets à

Graphique 2-4

Incidence projetée de la réforme fiscale sur la croissance du PIB réel, Canada, 1988-1991



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, juillet 1987.

plus long terme sur l'incitation à investir ne se feraient pas sentir avant la fin de la période de projection.

Conclusion

Nous avons souligné au chapitre 1 que les perspectives économiques à moyen terme sont fortement imprégnées d'incertitudes et que tout dépendra de la façon dont les pays industriels régleront les problèmes actuels de déséquilibre sur le plan des échanges et des mouvements de capitaux. Nous avons élaboré un scénario de référence à partir de l'hypothèse que ces incertitudes ne suivent ni le meilleur ni le pire des résultats possibles. Quels sont donc les événements les plus importants qu'il faudra surveiller au cours des 12 à 18 prochains mois et qui indiqueront si nous sommes restés sur la trajectoire du scénario de référence ou si nous nous approchons du scénario optimiste ou du scénario pessimiste ?

Le facteur de loin le plus important à surveiller est le loyer de l'argent. Une hausse soudaine et soutenue des taux d'intérêt à court terme de 1 point de pourcentage (déclenchée par des facteurs tels que l'instabilité des taux

de change, les efforts déployés pour éviter une relance de l'inflation ou une résurgence des problèmes d'endettement des pays en développement) ne tarderait pas à ralentir la croissance économique aux États-Unis et au Canada et, par voie de conséquence, à orienter les perspectives dans le sens du scénario pessimiste.

Le second facteur en importance à surveiller serait une évolution des perspectives de l'économie américaine en 1988 et en 1989, qui serait très différente de celle prévue. Une chute soudaine des dépenses de consommation aux États-Unis, une longue grève dans l'industrie de l'automobile ou un arrêt du processus, déjà graduel, d'augmentation du volume des échanges auraient des répercussions négatives, tandis qu'une accélération de l'augmentation des exportations nettes ou une demande soutenue de véhicules automobiles constitueraient des indices positifs. Un autre signal positif serait une relance de la croissance au Japon et en Allemagne, accompagnée de mesures visant à réduire le déficit fédéral aux États-Unis.

Le troisième facteur en importance concerne la politique commerciale. La ratification d'un accord commercial canado-américain stimulerait sensiblement la croissance au Canada, bien que son incidence se ferait vraisemblablement sentir de façon graduelle sur une période de cinq à 10 ans. Par contre, l'adoption par les États-Unis d'un projet de loi très protectionniste sur le commerce ou la non-ratification d'un traité canado-américain auraient des effets négatifs sur la croissance.

Enfin, la mise en application des propositions de la première étape de la réforme fiscale donnerait une impulsion limitée mais néanmoins opportune aux perspectives de croissance en 1988 et en 1989.

Les Canadiens pris individuellement n'ont qu'une influence très limitée sur le niveau des taux d'intérêt ou sur la croissance des autres pays. Mais, collectivement, ils peuvent influencer leur propre régime fiscal et établir des priorités dans leurs programmes de dépenses. Le scénario de référence indique, même lorsqu'on y intègre la réforme de la fiscalité, que des contraintes continueront d'exister à moyen terme dans la mise en œuvre de la politique budgétaire et que les taux de chômage se maintiendront à des niveaux inacceptables, en particulier dans la région de l'Atlantique et dans l'Ouest canadien. La réforme de la fiscalité est en fait un facteur d'importance limitée mais néanmoins positif à moyen terme, car elle entraînera des améliorations de tous les grands indicateurs économiques, sauf aux chapitres de l'inflation et du solde du compte courant.

L'orientation de la politique commerciale constitue un autre choix important qui est, du moins en partie, entre les mains du Canada. Puisque notre scénario de référence ne tient pas compte des incidences que pourrait avoir une modification des relations commerciales qui existent à l'heure actuelle entre le Canada et les États-Unis, nous avons donc traité de cette question séparément en procédant à un examen approfondi des répercussions que le libre-échange pourrait avoir sur la croissance économique et la création d'emplois durant une période un peu plus longue, soit jusqu'en 1995. Cette analyse fera l'objet du prochain chapitre.

3 Le défi commercial

Depuis la mise en place de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (le GATT) en 1947, les échanges mondiaux ont connu un essor prodigieux grâce à la réduction des entraves au commerce qui a suivi la tenue de sept négociations multilatérales successives. Cette croissance du commerce a contribué à une amélioration des relations internationales, affermi la performance des économies occidentales et favorisé l'industrialisation dans un certain nombre de pays en développement.

Toutefois, malgré la baisse des tarifs douaniers et malgré que l'expansion des échanges mondiaux ait été plus rapide que celle de la production, de nouvelles pratiques restrictives se manifestent depuis quelques années. Aujourd'hui, le recours accru à ces procédés menace la vitalité des rapports commerciaux, et les règles établies par le GATT sont enfreintes ou ignorées de plus en plus souvent. Les pays industriels font un usage croissant des mesures non tarifaires, y compris les restrictions volontaires à l'exportation, les accords de commercialisation méthodique, les mesures d'exception (droits compensateurs, mesures antidumping et sauvegardes), les subventions et les politiques d'achat préférentiel des gouvernements. Le GATT n'a pas réussi à refréner cette brusque éruption des mesures non tarifaires, car il ne dispose d'aucun mécanisme agréé pour faire une recension systématique des violations de ses règlements ou pour appliquer des sanctions envers les contrevenants. Cette lacune, outre qu'elle sape la confiance à l'endroit du GATT lui-même, tend à exacerber des relations commerciales déjà tendues.

Le nouveau cycle de négociations multilatérales mis en marche cette année à Punta del Este (Uruguay) risque de durer longtemps et son issue est très incertaine. Alors que les cycles précédents s'articulaient autour d'un thème majeur – le *Kennedy Round* (1963-1967) s'attaquait de front aux tarifs douaniers et le *Tokyo Round* (1973-1979) visait à établir une nouvelle ligne de conduite à l'égard des mesures non tarifaires – l'*Uruguay Round* traitera de plusieurs domaines importants. En matière de pratiques commerciales restrictives, les négociateurs viseront, à tout le moins, à maintenir le *statu quo*. Ils chercheront également les moyens de contourner les mesures les plus subtiles d'intervention et de protection des États (en matière de commerce de contrepartie et d'achats discriminatoires, par exemple), s'attaqueront au problème de la libération des échanges dans des secteurs difficiles comme l'agriculture, l'acier et les textiles, voudront mettre au point des « codes » relatifs au commerce des services, aux investissements liés au commerce, et à la protection de la propriété intellectuelle; enfin, ils s'efforceront d'amener les pays en développement à s'intégrer davantage au GATT.

La menace protectionniste

Entre temps, l'adhésion des États-Unis aux principes du GATT commence à s'affaiblir. Durant les trois premières décennies de l'Accord, les États-Unis, forts de leur position dominante au sein de l'économie mondiale et de leur aptitude à maintenir leur balance des paiements en équilibre, ont assumé le leadership nécessaire à la préservation du libéralisme dans les échanges commerciaux. Tous les présidents qui se sont succédé à la Maison-Blanche depuis la création du GATT ont été de fervents partisans d'un système d'échanges ouvert, convaincus que cela aiderait les États-Unis à atteindre leurs objectifs de croissance économique et de plein emploi. Mais cet optimisme général appartient maintenant au passé. L'émergence du Japon et de l'Europe comme puissances économiques mondiales et la détérioration marquée de la balance commerciale des États-Unis ont peu à peu amené ce pays à abandonner son rôle de chef de file au sein du système mondial. Aujourd'hui, on est loin de la belle unanimité qui existait autrefois dans les milieux politiques américains quant à la contribution positive du régime du GATT à la réalisation des objectifs de politique intérieure. Un grand nombre d'Américains, y compris la plupart des membres du Congrès, affirment que le système actuel est discriminatoire et que les importations massives des États-Unis entraînent une baisse des ventes et des emplois chez eux. Ils jugent que les autres pays refusent de s'ouvrir aux exportations américaines et que la solution consiste à combattre la concurrence étrangère par une politique commerciale agressive et des mesures protectionnistes plus vigoureuses.

Aujourd'hui, les priorités commerciales du Congrès sont axées sur l'accès aux marchés étrangers, sur l'imposition de sanctions contre les pratiques jugées « déloyales » et sur le recours aux pressions de toute sorte, voire politiques, en vue de forcer leurs partenaires (y compris le Canada) à harmoniser leur politique commerciale avec celle des États-Unis.

Le Canada, fortement tributaire de ses échanges avec les États-Unis, se présente comme une cible de choix dans ce contexte. Il voit d'un œil particulièrement inquiet les propositions visant à élargir la notion de « subvention discriminatoire » (*unfair subsidy*) aux termes de la loi américaine sur la protection du commerce. Si elle est adoptée, cette définition plus large pourrait inciter toute une variété d'entreprises ou d'industries américaines à invoquer toutes sortes de prétextes pour exiger l'application de mesures de compensation à l'endroit de nombreuses exportations canadiennes. En outre, les pays dont l'excédent commercial avec les États-Unis est jugé excessif par le Congrès – et le Canada est du nombre – risquent de voir se dégrader leurs relations commerciales avec Washington, sous l'effet de la mise en place de mesures d'exception, de surtaxes douanières, de restrictions à l'importation, de prescriptions relatives aux ventes « liées » et d'échanges de contrepartie, sans parler de l'application de fortes pressions diplomatiques pour amener ces pays à acheter aux États-Unis des produits qu'ils se procuraient jusque-là à un coût inférieur ailleurs. Même si le gouvernement américain opposait son veto à tout projet de loi commun que pourraient adopter le Sénat et la Chambre des représentants, l'importance accordée, dans les milieux politiques aux États-Unis, au critère de la non-discrimination plutôt qu'à l'objectif de la libéralisation des échanges laisse augurer une attitude de plus en plus agressive dans les négociations commerciales. Dans un contexte aussi difficile, il va sans dire que le Canada a tout intérêt à chercher à conclure un accord qui donnerait à ses exportateurs un accès préférentiel au marché américain et qui, du même coup, limiterait l'ampleur des mesures de rétorsion ou de protection que les États-Unis pourraient prendre à son endroit.

Il est généralement admis que le libre-échange multilatéral aurait sur le Canada des effets encore plus bénéfiques qu'un accord bilatéral, puisque les avantages du libre-échange augmentent en fonction du nombre de participants. En outre, un régime multilatéral permettrait d'éviter les coûts qu'entraîne le détournement des importations en régime bilatéral – c'est-à-dire, en l'occurrence, les coûts qu'assumeraient les importateurs canadiens lorsqu'ils cesseraient d'acheter auprès de pays tiers (comme le Japon) des produits à faible coût pour les acquérir aux États-Unis, dont les produits entreraient désormais au Canada en franchise de droits. Dans le libre-échange multilatéral, le détournement des importations n'aurait pas lieu. Le libre-échange multilatéral pourrait aussi s'avérer plus acceptable aux yeux des Canadiens soucieux de préserver leur indépendance politique, sociale et culturelle.

Il reste néanmoins que plus de 75 % des échanges commerciaux du Canada se font avec les États-Unis, ce qui signifie qu'entre 20 et 25 % de sa production est vendue à ce pays. Le Canada doit donc, pour demeurer prospère, maintenir avec les États-Unis des relations commerciales stables, ouvertes et libres de toute incertitude. Même plus, il doit maintenir un excédent solide au compte des marchandises pour compenser son perpétuel déficit au compte des services (y compris au titre du service de la dette) dans ses échanges bilatéraux avec son puissant voisin.

L'an dernier, nous avons montré que, dans l'ensemble, un accord de libéralisation des échanges avec les États-Unis aurait pour le Canada des avantages importants du point de vue de la production et de l'emploi[1]. Nous avons aussi souligné que, si le Canada devenait partie à une « guerre des protectionnismes » avec les États-Unis et les autres pays occidentaux, il encourrait des pertes considérables, notamment au chapitre de l'emploi. Le scénario protectionniste que nous avions décrit indiquait que le Canada pourrait perdre un demi-million d'emplois et l'équivalent de deux années de croissance de la production s'il devenait la cible de mesures de rétorsion de la part des États-Unis. Aussi l'une des grandes priorités économiques du Canada à l'heure actuelle consiste-t-elle à conforter et promouvoir ses relations commerciales avec les États-Unis et ses autres partenaires commerciaux. Il pourra y parvenir soit au moyen d'un accord bilatéral, soit au moyen d'un nouvel accord multilatéral au sein du GATT. C'est pourquoi, de ce point de vue, les buts et la stratégie du Canada dans ses entretiens commerciaux avec les États-Unis se posent en complément aux objectifs qu'il poursuit dans les négociations multilatérales engagées à Punta del Este.

Nous saurons bientôt s'il est réaliste d'espérer qu'un accord bilatéral avec les États-Unis puisse être conclu. Dans l'optique canadienne, un tel accord ne sera vraiment avantageux que s'il soustrait les produits et services canadiens aux mesures protectionnistes les plus extrêmes envisagées par le Congrès. Une entente bilatérale qui serait conçue avec soin et étayée de garanties suffisantes constituerait un élément important d'une stratégie visant à accroître la compétitivité des deux pays sur les marchés mondiaux et à poursuivre avec plus de vigueur leurs objectifs communs au sein du GATT.

Nous faisons état, dans ce chapitre, des résultats de nos recherches dans deux domaines importants, soit l'évaluation des mesures non tarifaires et l'analyse de l'écart de productivité entre le Canada et les États-Unis. Ces travaux nous ont servi à mettre à jour nos simulations relatives aux répercussions éventuelles qu'aurait, sur l'emploi et la production, un accord global de libre-échange. Plus détaillées que les chiffres présentés en 1986, nos estimations de cette année englobent 36 branches d'activité et les

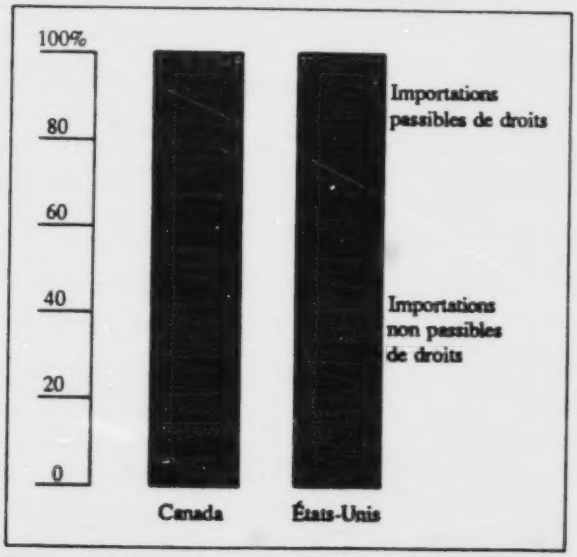
10 provinces. Une mise en garde s'impose toutefois : nous avons posé l'hypothèse d'un accord de libre-échange dont la portée serait plus générale que ne le sera vraisemblablement celle de l'entente qui se dégagera des négociations bilatérales en cours. Il convient par ailleurs de souligner que les membres du Conseil économique ne voient pas tous d'un bon œil le recours aux modèles mathématiques pour représenter la réalité et n'acceptent pas tous l'interprétation qui est faite de leurs résultats. Certains d'entre eux ont donc formulé des commentaires personnels, qu'on trouvera après le chapitre 5. Lorsque les détails de l'accord de libre-échange avec les États-Unis auront été révélés, nous effectuerons néanmoins, pour être équitables envers tous, de nouvelles simulations en vue d'en analyser les résultats éventuels de manière plus précise. Enfin, signalons que nous achèverons bientôt nos travaux sur l'analyse quantitative des répercussions d'un éventuel accord multilatéral.

Les entraves aux échanges bilatéraux

Alors que se poursuivent les négociations en vue d'une nouvelle entente commerciale avec les États-Unis, il n'est pas inutile d'examiner quelle peut en être la portée maximale. C'est un fait peu connu, en effet, qu'une bonne partie des échanges canado-américains traversent déjà la frontière en franchise de droits, soit environ les trois quarts des exportations canadiennes vers les États-Unis et les deux tiers des ventes américaines au Canada (graphique 3-1). Les échanges régis par l'accord canado-américain sur l'automobile interviennent pour une forte proportion de ce commerce déjà libéralisé mais, même dans le cas des autres produits manufacturiers, plus de la moitié des importations canadiennes en provenance de nos voisins ne sont assujetties à aucun tarif. On peut donc dire que l'accord bilatéral envisagé à l'heure actuelle, s'il revêt une certaine importance historique, s'inscrira néanmoins dans une tradition bien établie d'ententes commerciales et de concessions tarifaires réciproquement favorables mises en place au cours des ans.

Graphique 3-1

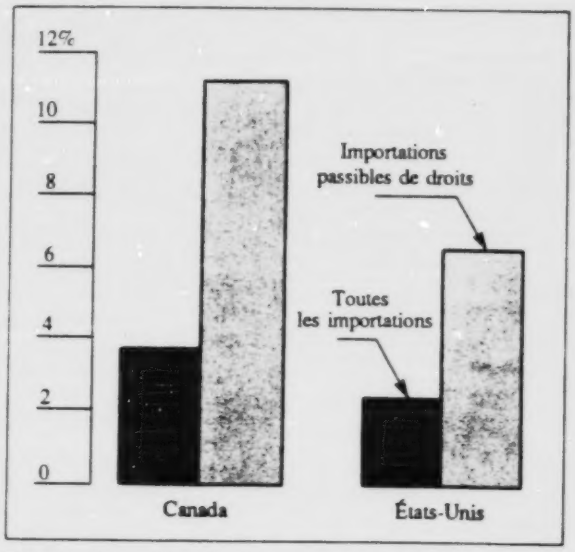
Importations passibles et non passibles de droits, Canada et États-Unis, 1987



SOURCE S. Magun, S. Rao et B. Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy », Document n° 331, Conseil économique du Canada, Ottawa, août 1987.

Graphique 3-2

Droits douaniers visant les importations, Canada et États-Unis, 1987



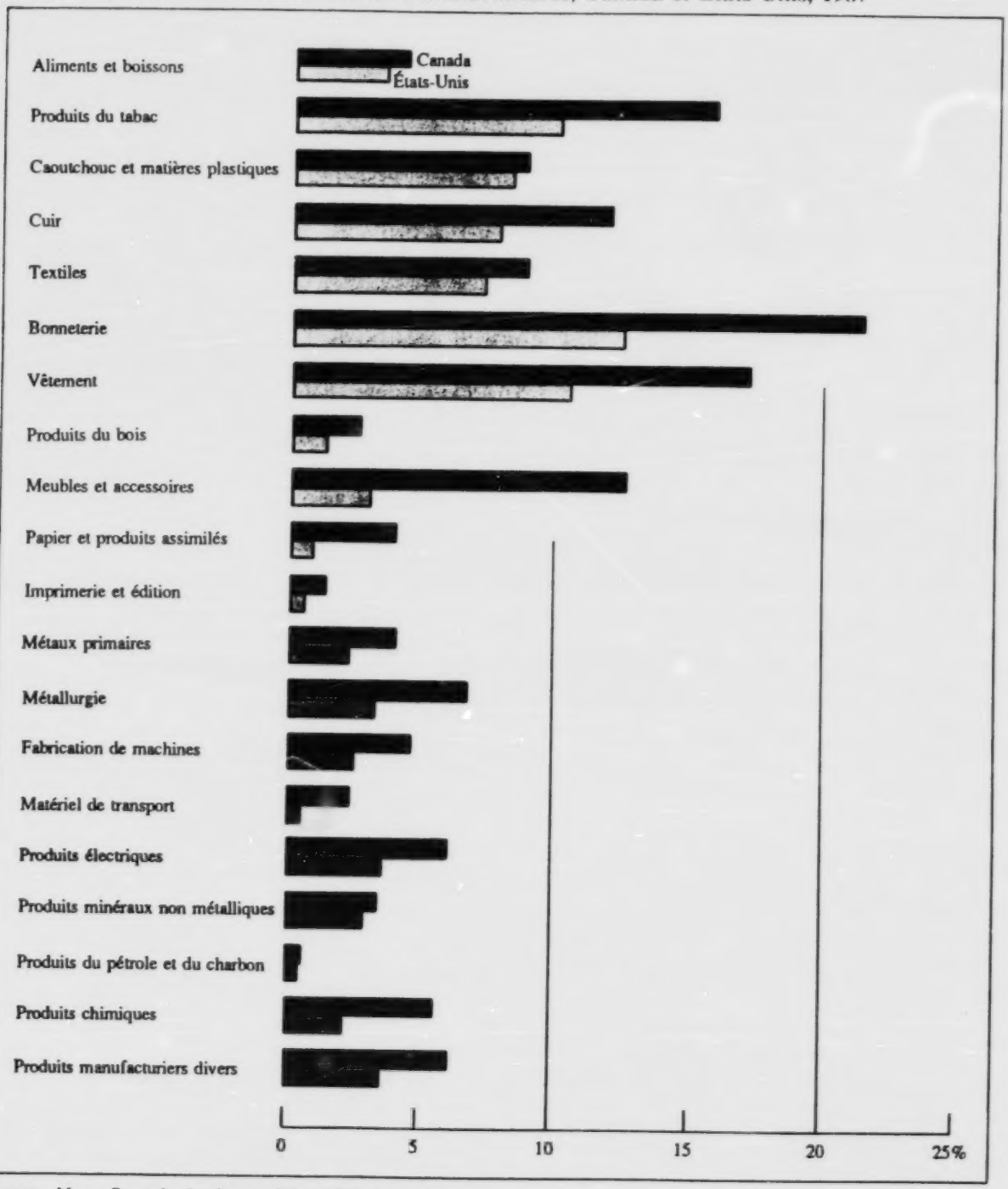
SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

Les barrières tarifaires

Il convient cependant de souligner que, là où il existe effectivement une protection tarifaire, elle est beaucoup plus élevée au Canada qu'aux États-Unis, puisque les taux nominaux imposés par le Canada sur les importations passibles de droits s'établissent en moyenne à 11,2 %, comparativement à 6,5 % pour les tarifs américains (graphique 3-2). Toutes les industries manufacturières du Canada jouissent de cette protection tarifaire plus élevée (graphique 3-3). Dans l'éventualité d'un accord bilatéral de

Graphique 3-3

Droits douaniers visant les industries manufacturières, Canada et États-Unis, 1987



SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

libre-échange, cela aurait pour le Canada une triple conséquence : 1) en prenant part à l'élimination simultanée des tarifs, il renoncerait à un niveau de protection beaucoup plus élevé que ne le feraient les États-Unis; 2) les consommateurs canadiens bénéficieraient davantage de cette mesure que leurs homologues américains; 3) enfin, les travailleurs et les entreprises du Canada seraient forcés de s'adapter davantage aux nouvelles conditions de la concurrence, de sorte que, des deux pays, c'est le Canada qui aurait le plus besoin d'absorber les réductions tarifaires de manière graduelle.

Les mesures non tarifaires

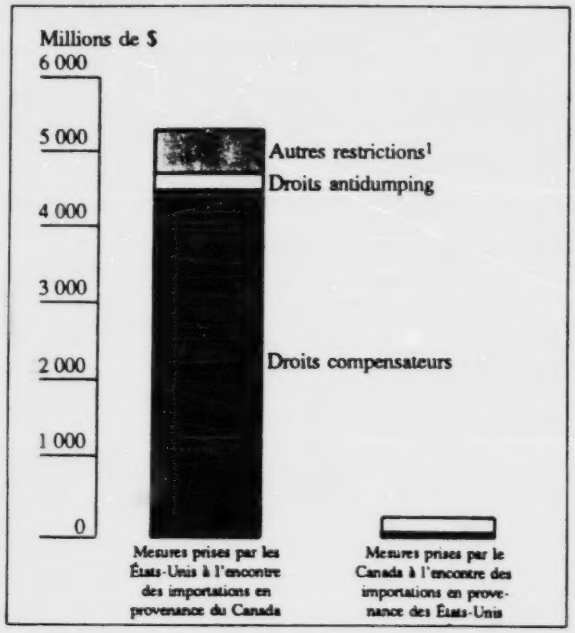
Les tarifs ne constituent, bien sûr, qu'un aspect des entraves au commerce. De plus en plus, les pays adoptent diverses mesures destinées à faire obstacle aux importations afin de protéger la production et l'emploi, de favoriser le développement économique des régions défavorisées, de préserver et d'accroître certains marchés d'exportation ou de promouvoir des intérêts particuliers à l'intérieur de leur territoire. Largement utilisées, ces pratiques ont indubitablement pour effet d'entraîner des pertes substantielles pour tous les pays, qui sont tous coupables dans une plus ou moins large mesure.

Face à l'utilisation des mesures non tarifaires par divers pays étrangers, ainsi qu'aux pressions exercées par les producteurs américains menacés par les importations ou par la perte de débouchés extérieurs, le gouvernement américain fait appel de plus en plus souvent à la législation commerciale pour protéger le commerce des États-Unis. Le Canada est l'une des principales cibles de ces attaques. C'est ainsi que le droit compensateur imposé par les États-Unis sur le bois de construction canadien vise à neutraliser l'effet de ce que les législateurs américains considèrent comme des subventions accordées par les gouvernements provinciaux à l'industrie du bois.

Le graphique 3-4 présente un résumé des mesures non tarifaires (MNT) adoptées récemment par les États-Unis et le Canada à l'endroit de leurs échanges réciproques. Fait à signaler, ces mesures ne comprennent pas les nombreuses autres barrières commerciales qui existent depuis déjà quelque temps entre les deux pays : méthodes d'évaluation en douane, contingents, permis d'importation, normes de santé et de sécurité, et ainsi de suite. Les initiatives du Canada dans ce domaine visent surtout à se protéger contre le dumping, tandis que celles des États-Unis portent davantage sur les droits compensateurs et, dans une moindre mesure, sur les droits antidumping. Les mesures appliquées par les États-Unis contre le bois de construction, le poisson de fond de l'Atlantique, le sucre et l'acier représentent des entraves à l'exportation des

Graphique 3-4

Valeur des importations canadiennes et américaines assujetties à diverses restrictions sur les échanges bilatéraux, 1984



1 Contingents, restrictions volontaires, sauvegardes et ainsi de suite.
SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

richesses naturelles du Canada. En revanche, les mesures canadiennes touchent un large éventail de produits manufacturiers américains, sauf dans le cas du droit compensateur récemment imposé contre le maïs en grains.

Outre qu'il est le plus élevé jamais décrété, le droit compensateur appliqué au bois de construction constitue, de loin, la plus importante mesure protectionniste jamais prise par les États-Unis contre le Canada. En 1985, les ventes de bois résineux représentaient plus de 4 % de toutes les exportations canadiennes de marchandises vers les États-Unis. Le droit compensateur, qui touche près de 90 % de ces ventes, met en lumière l'affrontement canado-américain dans les échanges bilatéraux. Si l'on y ajoute les mesures prises contre le porc et le poisson de fond de l'Atlantique, on voit qu'environ 5 % de l'ensemble des exportations canadiennes de marchandises vers les États-Unis sont frappées d'un droit compensateur. Par ailleurs, la valeur des exportations canadiennes assujetties à des droits antidumping américains s'élève à environ 220 millions de dollars canadiens, soit à peu près 0,2 % des

ventes de marchandises aux États-Unis. Au total, les mesures prises (jusqu'en 1986) par les États-Unis à l'encontre des importations en provenance du Canada touchaient des marchandises dont la valeur s'élevait à environ 5,3 milliards (en chiffres de 1984).

Quant aux MNT prises par le Canada contre les exportations américaines, elles frappent des produits dont la valeur atteint environ 235 millions de dollars canadiens; elles consistent principalement en droits antidumping appliqués à la suite de décisions du Tribunal canadien des importations. L'imposition, en 1986, d'un droit compensateur de 65 % sur le maïs en grains représentait la première mesure de ce genre appliquée par le Canada pour compenser les subventions accordées aux agriculteurs américains[2].

Le recours aux mesures non tarifaires dans les échanges bilatéraux se fait donc de façon inégale, le Canada étant davantage touché que son voisin. Il n'y a pas que les MNT adoptées par les États-Unis dans le passé qui suscitent de l'inquiétude, mais également celles qu'ils pourraient prendre bientôt contre les ventes canadiennes de potasse, d'imprimés, d'uranium, de bétail et de bœuf[3].

Il faut distinguer la valeur des exportations touchées par les mesures non tarifaires et l'effet véritable qu'ont celles-ci sur les ventes à l'exportation. Par exemple, si un produit canadien est très en demande aux États-Unis, le consommateur américain absorbera vraisemblablement le coût supplémentaire découlant de l'imposition d'un droit compensateur par son gouvernement, et les ventes des producteurs canadiens se maintiendront à peu près à leur niveau antérieur. Dans d'autres cas, cependant, les droits pourront s'avérer prohibitifs. Ces mesures introduisent donc un élément de distorsion dans les échanges commerciaux et dans les choix des consommateurs qui font les frais de ces pratiques.

Pour mesurer les effets des barrières non tarifaires sur les prix sur les échanges commerciaux, on fait appel à la notion d'« équivalent tarifaire[4] ». L'équivalent tarifaire des MNT permet de déterminer leur apport à la hausse des prix à l'importation. Nous avons examiné les équivalents tarifaires de bon nombre des MNT les plus courantes, y compris, outre les mesures d'exception, les contingents, les restrictions volontaires à l'exportation, les interdictions (pour des normes de santé et de sécurité), les permis d'importation et les méthodes discrétionnaires d'évaluation en douane. Le tableau 3-1 présente les principaux équivalents tarifaires des MNT canadiennes et américaines selon le produit visé. On peut y voir que les MNT américaines visant les exportations canadiennes touchent principalement aux produits agricoles, aux aliments et boissons (y compris la viande et les produits du lait), au bois de construction et aux produits du bois, ainsi qu'au fer et à l'acier. Les mesures non tarifaires du Canada visent aussi les produits agricoles et les aliments et boissons, y compris les boissons alcooliques.

Tableau 3-1

Équivalents tarifaires[1] des mesures non tarifaires appliquées par le Canada et les États-Unis à divers produits de base, 1981-1986

En pourcentage de la valeur nominale

	MNT canadiennes	MNT américaines
Grains de céréales	12,5	–
Animaux vivants	11,5	10,5
Produits de la viande	10,0	12,0
Produits du lait	22,0	15,0
Farine et blé	6,9	6,0
Céréales à déjeûner	1,0	8,5
Sucre	–	15,2
Autres produits agricoles	12,0	10,5
Boissons alcooliques[2]	40,0	20,6
Bois de construction	–	10,0
Autres produits du bois	–	20,0
Fer et acier	2,6	9,5

1 L'équivalent tarifaire d'une mesure non tarifaire indique la hausse implicite en pourcentage du prix à l'importation d'un produit de base qui résulte de l'application d'une MNT à un pays exportateur par un pays importateur. Dans le cas présent, les contingents (globaux ou visant un pays particulier), les limitations volontaires à l'exportation, le contrôle des permis d'importation, les évaluations douanières, les interdictions et les mesures de protection contre les imprévus sont au nombre des mesures non tarifaires.

2 Les chiffres reflètent les effets des décisions des régies des boissons alcooliques des provinces ou des États en matière d'importation.

Source Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

Les subventions à l'agriculture

On voit que la production agricole prend une place importante à l'égard des mesures non tarifaires. Or, au sein du GATT, de l'OCDE et d'autres organismes internationaux, c'est précisément l'agriculture qui est au centre des débats touchant les subventions et les autres pratiques commerciales restrictives. Les subventions directes à l'agriculture sont très nombreuses, recouvrant les subventions en espèces et le soutien du revenu (paiements compensatoires divers, indemnisations en cas de désastre, paiements en nature...). Les subventions indirectes comprennent la valeur imputée des subventions aux immobilisations, les mécanismes de soutien des prix (subventions versées aux producteurs pour financer les coûts que le marché ne peut absorber), les taux d'intérêt subventionnés, les remises de droits ou de taxes, les subventions aux biens d'équipement, les incitations fis-

cales et autres. Il est difficile de mesurer la valeur des subventions directes et indirectes de chaque pays pour diverses catégories de produits en raison de l'insuffisance des données. Ainsi, il est risqué d'établir une comparaison internationale des subventions accordées par unité de marchandise (par exemple, en dollars par boisseau de blé) à cause de la difficulté de comparer des taux de change officiels qui fluctuent fréquemment.

L'OCDE et le Département de l'agriculture des États-Unis ont tenté de surmonter le problème des fluctuations des changes en calculant un « équivalent en subventions à la production » (ESP), soit la valeur totale de toutes les subventions directes et indirectes en pourcentage de la valeur réelle perçue par les producteurs (c'est-à-dire la valeur marchande des produits plus les subventions directes). Nous avons mis à jour une partie des données touchant les ESP pour le secteur de l'agriculture au Canada et aux États-Unis, tenant compte de la hausse récente des paiements compensatoires en faveur des producteurs de blé aux États-Unis ainsi que des paiements versés aux termes de la *Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest* et ceux de la Commission canadienne du blé, qui visent à préserver les revenus des céréaliers. Le tableau 3-2 compare les niveaux canadiens et américains des ESP relatifs à divers produits agricoles.

Soulignons qu'il existe des différences entre les programmes de soutien des prix et des revenus agricoles des deux pays. Le Canada fait beaucoup appel aux offices de commercialisation, dont certains ont le pouvoir de réguler l'offre. On trouve en outre des régimes de stabilisation des revenus qui garantissent aux agriculteurs un pourcentage déterminé du prix moyen ou des marges liquides réalisés au cours des cinq années antérieures. Le gouvernement canadien contribue aux principaux régimes de stabilisation des revenus et accorde en outre des subventions à l'industrie laitière. Aux États-Unis, le gouvernement emploie diverses mesures telles que les prêts sur garantie en nature (assortis d'un taux – le *loan rate* – qui correspond au prix minimum[5]), de prix cibles et de paiements compensatoires (pour combler la différence entre le prix cible et le *loan rate*). Il subventionne les agriculteurs en maintenant les prix cibles – et, par voie de conséquence, les paiements compensatoires – à un niveau artificiellement élevé.

Plusieurs observateurs s'inquiètent de ce que le Département américain de l'agriculture tend à surestimer l'ampleur des subventions versées par le Canada à ses agriculteurs du fait que, dans le calcul des ESP canadiens, il considère au nombre des MNT l'assurance-récolte, les éléments actuariellement acceptables des politiques de stabilisation et les paiements de la Commission canadienne du blé. Ces observateurs estiment que, dans le contexte des négociations commerciales en cours, les autorités canadiennes ont la responsabilité de faire ressortir les différences entre, d'une part, le rôle et les activités de la Commission canadienne du blé et des autres offices de commercialisation, et, d'autre part, les programmes d'aide plus directe auxquels fait appel le gouvernement américain.

Au-delà des préoccupations relatives à ces aspects des échanges bilatéraux, l'inquiétude principale du Canada touche aux exportations agricoles des États-Unis et de la CEE vers les pays tiers. La prolifération des subventions à l'agriculture aux États-Unis, en Europe, au Canada et ailleurs est inquiétante pour deux raisons : outre qu'elle impose un coût énorme aux administrations publiques et aux contribuables, elle stimule un excès de production agricole. Mais il s'agit là d'un problème multilatéral, et il faudra que tous les membres de la communauté internationale collaborent à sa solution. Particulièrement important, à cet égard, sera le renforcement de l'Accord général et des codes et procédures du GATT. On peut cependant prévoir que les progrès seront lents et pénibles. Aussi supposons-nous, dans l'analyse qui suit, que les négociations bilatérales en cours ne déboucheront sur aucune réforme majeure dans le domaine agricole.

Tableau 3-2

Subventions canadiennes et américaines à l'agriculture en proportion de la valeur reçue par les producteurs, 1982-1986

En pourcentage

	Canada	États-Unis
Blé (1986 seulement)	33,0	45,0
Maïs	5,0	30,0
Riz	–	33,0
Avoine	6,0	–
Orge	28,5	30,0
Colza	14,0	–
Fèves soya	7,0	7,0
Sucre	40,0	60,0
Coton	–	40,0
Produits du lait	58,0	46,0
Bœuf	7,0	7,0
Porc	2,5	5,0
Viande de volaille	15,0	7,0
Viande d'agneau et de mouton	4,0	–

SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

Libre-échange et productivité manufacturière

Jusqu'à ce point de notre analyse, nous nous sommes d'abord intéressés au protectionnisme américain et à l'ombre grandissante qu'il projette sur les exportations

canadiennes et sur l'économie de tous les pays du monde – y compris, nous en sommes convaincus, celle des États-Unis. Ce motif suffirait à lui seul pour que le Canada veuille conclure un accord de libre-échange avec son voisin, mais il s'inspire de considérations qui, pour être réalistes, n'en sont pas moins négatives. Il est cependant un argument plus puissant et plus fondamental en faveur d'une nouvelle entente commerciale entre les deux pays, c'est-à-dire l'attrait des possibilités de croissance économique qui s'offriraient au Canada dans le cadre de l'ouverture du marché nord-américain.

Des études réalisées pour le compte du Conseil à la fin des années 60 et au début des années 70 avaient montré que la productivité globale du travail et le revenu moyen réel par travailleur au Canada étaient sensiblement inférieurs aux niveaux observés aux États-Unis, ce qui était en grande partie attribuable à la piètre productivité de l'industrie manufacturière canadienne[6]. Ce bilan terne découlait de l'inefficacité des méthodes de production, de la présence d'usines trop petites ou peu rentables, ainsi que de cycles de production trop courts, tous des facteurs attribuables aux dimensions trop modestes du marché canadien. Aussi soutenait-on qu'en permettant aux producteurs canadiens de tirer parti de la spécialisation et des économies d'échelle, la réduction des barrières multilatérales ou le libre-échange avec les États-Unis contribueraient à faire augmenter la productivité et les revenus réels au Canada.

Des analyses plus récentes révèlent cependant que, depuis 25 ans, la productivité et le revenu par habitant ont augmenté plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis (tableau 3-3). Mesuré en fonction de l'équivalence des pouvoirs d'achat, le revenu réel par habitant au Canada est passé de 70 % du niveau enregistré aux États-Unis en 1960 à environ 91 % en 1986. Il s'agit là d'un progrès tout à fait remarquable. Mais la hausse relative de la productivité qui soutient celle des revenus s'est produite pour une bonne part à l'extérieur du secteur manufacturier. Si la productivité manufacturière a fait des progrès importants durant les années 60, grâce notamment à l'accord canado-américain sur l'industrie automobile, elle accuse de nouveau un ralentissement par rapport aux chiffres américains au cours de la décennie actuelle. D'après nos calculs, la production horaire par travailleur dans le secteur manufacturier canadien s'établit actuellement à environ 74 % du niveau atteint chez nos voisins, soit à peu près la même proportion qu'il y a une génération. Ce résultat semble donc confirmer que les entreprises américaines ont plus de succès que les firmes canadiennes à rationaliser leurs opérations et à accroître leur productivité.

Bien sûr, il faut user de circonspection dans l'interprétation de chiffres aussi globaux, surtout si l'on tient

Tableau 3-3

Revenu par habitant, productivité globale du travail et productivité manufacturière : rapport Canada/États-Unis, 1960-1986[1]

Base 100 pour les États-Unis

	Revenu par habitant	Productivité globale du travail	Productivité manufacturière
1960	70,1	75,6	..
1965	72,5	75,5	73,0
1970	76,4	79,5	83,0
1975	87,5	86,0	83,0
1980	90,5	89,3	82,0
1986	90,6	91,0	74,0

1 Revenu par habitant = PIB par habitant; productivité globale du travail = PIB par personne employée; productivité manufacturière = PIB par heure-personne. Les données en dollars canadiens ont été converties en dollars américains au moyen du taux de change établi suivant la parité des pouvoirs d'achat.

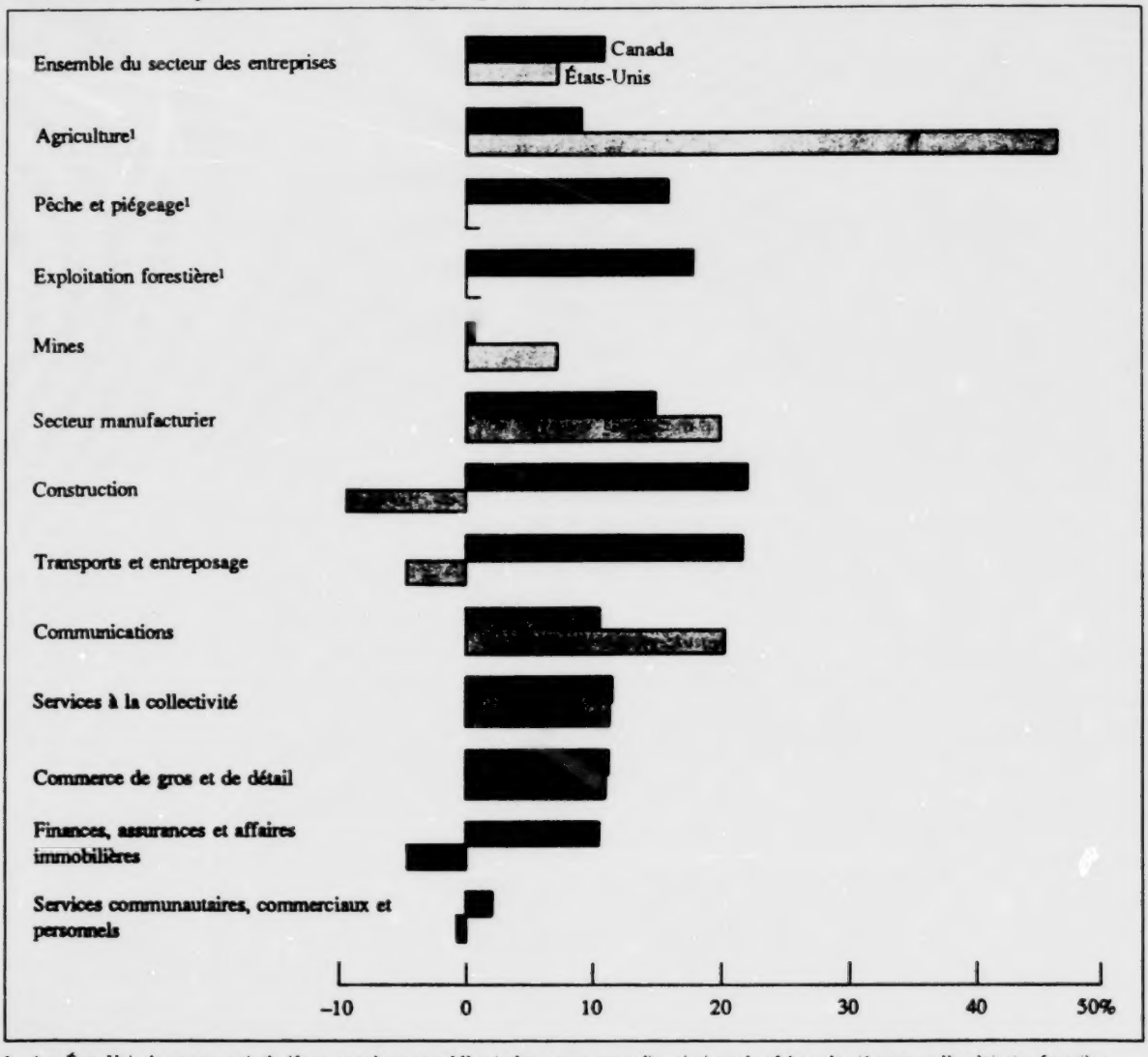
Source Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

compte du fait qu'ils reposent sur les décisions prises quotidiennement dans des milliers d'entreprises. Quoi qu'il en soit de la productivité du secteur manufacturier, il est clair, en tout cas, que les Canadiens font des progrès quelque part, puisque leur niveau de vie s'améliore par rapport à celui des Américains. Si l'on examine le graphique 3-5, où toutes les branches d'activité figurent (et non plus le seul secteur manufacturier), on voit d'ailleurs que la production horaire par personne a augmenté plus rapidement au Canada qu'aux États-Unis au cours de la première moitié des années 80. Les secteurs qui ont affiché la meilleure performance à cet égard étaient l'exploitation forestière et le groupe transports et entreposage. Aux États-Unis, par contre, on observait au cours de la même période une baisse de la productivité dans la construction, les transports et l'entreposage, les finances et les services commerciaux et personnels. Il serait intéressant de savoir pourquoi les résultats de certaines industries sont meilleurs au Canada qu'aux États-Unis tandis que l'inverse est vrai pour d'autres secteurs, mais cette question déborde notre propos.

S'il est vrai qu'une forte proportion de toutes les exportations canadiennes entrent déjà aux États-Unis en franchise, il en va autrement lorsqu'on considère seulement les produits du secteur manufacturier. Si ce dernier jouissait de l'accès en franchise au vaste marché américain, de nombreuses entreprises canadiennes pourraient tirer parti des économies d'échelle que susciteraient l'agrandissement des usines, la spécialisation des produits, l'allongement des cycles de fabrication, l'adoption plus

Graphique 3-5

Variation de la production horaire par personne, Canada et États-Unis, 1980-1985



1 Aux États-Unis, le secteur agricole (*farm sector*) comprend l'agriculture proprement dite, ainsi que la pêche et le piégeage, et l'exploitation forestière.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, effectuées à l'aide de données de Statistique Canada et du U.S. Bureau of Labor Statistics.

rapide des nouvelles technologies ou l'exploitation de nouveaux créneaux porteurs. Elles pourraient dès lors accroître l'efficacité de leur production et, grâce à la baisse des coûts unitaires, augmenter les ventes et l'emploi. L'appui accordé aux négociations sur le libre-échange par l'Association des manufacturiers canadiens et par la Fédération canadienne des entreprises indépendantes s'inspire sans aucun doute de considérations de ce genre.

La libéralisation du commerce favoriserait une hausse de la productivité manufacturière en permettant aux industries de réaliser des économies d'échelle ou de se restructurer[7]. Une industrie peut accroître son efficacité grâce aux économies qu'elle peut obtenir au titre de la mise en marché, de la recherche appliquée, du démarchage auprès des pouvoirs publics, et ainsi de suite; en général, cependant, les gains réalisés par ces moyens ne sont pas

tellement importants. Par contre, les économies d'échelle qui entraînent une restructuration de l'industrie tout entière ont une valeur beaucoup plus grande. Il est toutefois assez difficile de prédire l'influence de ce facteur, car cela présuppose une connaissance des capacités, des coûts et des niveaux de production de chaque entreprise au sein de l'industrie. La difficulté est encore plus grande lorsqu'on est en présence de produits très différents par leur composition, leur fonction ou leur qualité. Et s'il y a effectivement une relation positive entre la taille d'une entreprise et son efficacité relative, cette relation n'est pas absolue. Il peut arriver qu'une petite entreprise juge plus rentable d'occuper un créneau assez étroit dans un marché élargi.

Bref, s'il est impossible de prédire exactement où et quand se manifesteront les économies d'échelle, nous croyons néanmoins que l'accès à un marché plus vaste grâce au libre-échange inciterait les entreprises manufacturières du Canada à rationaliser leurs opérations, à réduire le nombre d'usines peu rentables au moyen de fusions et d'absorptions, et à moderniser leurs activités de production afin d'accroître leur compétitivité. Cette reconversion se traduirait vraisemblablement par l'augmentation de la taille moyenne des usines.

Peut-on mesurer la hausse éventuelle de la productivité qui découlerait de l'agrandissement des usines, de la rationalisation des opérations, de l'occupation de créneaux spécialisés et des autres transformations auxquelles donnerait lieu la signature d'un accord de libre-échange ? Comme nous l'avons dit plus haut, la productivité manufacturière au Canada est inférieure d'environ 25 %, en moyenne, à celle des États-Unis. Cet écart donne une idée des gains que pourrait engendrer la rationalisation de tout le secteur manufacturier. Dans quelque industrie de ce secteur que ce soit, l'importance des gains éventuels serait équivalente à la diminution des coûts de production; on peut la mesurer de manière approximative en déterminant le nombre d'usines de taille sous-optimale (petites usines dont les coûts de production sont relativement élevés), leur part de la production globale de l'industrie et l'évolution des coûts en réponse aux modifications de la taille des usines.

Dans notre Exposé de 1986, nous avions postulé que le libre-échange entraînerait une hausse uniforme de 5 % au titre de la productivité globale des facteurs de l'ensemble du secteur manufacturier. Depuis l'an dernier, nous avons effectué une analyse approfondie des hausses qui se produiraient éventuellement dans chaque industrie. Nous sommes donc en mesure de présenter cette année des résultats estimatifs pour 20 industries du secteur manufacturier. Aux fins des calculs, nous nous sommes servis de données relatives à l'usine – l'unité de production – plutôt que de celles qui ont trait à l'entreprise.

Tant pour le Canada que pour les États-Unis, nous avons calculé le nombre d'usines de taille optimale – c'est-à-dire celles qui sont capables de produire au coût unitaire le plus faible – et de taille sous-optimale. Le tableau 3-4 indique, pour le Canada, le nombre d'usines de taille sous-optimale dans chaque industrie et leur part de la production globale de cette industrie, de même que les réductions de coûts et les hausses de productivité qui se produiraient si les usines sous-optimales se restructureraient à la suite d'un accord de libre-échange bilatéral. Les résultats de ces calculs montrent qu'environ 70 % de toutes les usines, qui interviennent pour près de 20 % de toute la production manufacturière, fonctionnent à une capacité considérée comme inférieure à la taille optimale pour ce secteur. Ils indiquent aussi que, si toutes les usines fabriquaient le même produit au niveau optimal de capacité, il serait possible d'abaisser de 3,8 %, en moyenne, le coût unitaire global dans le secteur manufacturier, y compris le coût des matières premières et celui des autres produits intermédiaires. Comme la production brute du secteur manufacturier représente une part substantielle du PNB, ce facteur suffirait à lui seul à engendrer une hausse appréciable de la production nationale et des revenus réels.

Deux précisions s'imposent ici. Tout d'abord, l'économie de coûts que pourrait éventuellement réaliser une industrie dont toutes les entreprises fonctionneraient à leur capacité optimale ne constitue pas un indice de la productivité de cette industrie; comme l'indice comprend, en effet, le coût des facteurs de production, on ne peut mesurer la productivité d'une industrie qu'au moyen de sa valeur ajoutée. Ensuite, même si une usine fonctionne à un niveau de capacité sous-optimal, cela ne signifie pas forcément qu'elle ne répond pas au critère de l'efficacité économique. Il se peut, en effet, que sa production soit plus spécialisée ou plus individualisée que celle des entreprises aux coûts moins élevés, c'est-à-dire qu'elle réponde à une demande plutôt restreinte. Il pourrait donc arriver que les entreprises occupant des créneaux aussi spécialisés ne prennent pas d'expansion sous l'effet d'un accord de libre-échange.

Compte tenu de ces deux réserves, nous avons estimé les gains de productivité qui pourraient éventuellement découler, dans chaque industrie, du genre de rationalisation qu'engendrerait le libre-échange canado-américain. Les chiffres varient de 11 %, pour l'industrie du matériel de transport, à zéro, pour celle des produits du tabac. Pour l'ensemble du secteur manufacturier, le taux de croissance de la productivité, pondéré selon la production de chacune des industries, s'établirait à 6,1 %. Il va sans dire que le

Tableau 3-4

Économies estimatives découlant de la rationalisation des usines sous-optimales[1] dans le secteur manufacturier canadien

	Nombre total d'usines	Usines sous-optimales			
		En % du nombre total	Production, en % de la production globale de l'industrie	Désavantage de coût moyen[2] (en %)	Hausse estimative de la productivité[3] (en %)
Industries :					
Aliments et boissons	4 795	69,2	26,8	4,2	8,9
Produits du tabac	26	--	--	--	--
Caoutchouc et matières plastiques	999	61,4	8,4	1,2	1,5
Cuir	447	68,0	27,4	3,3	4,6
Textiles	967	42,0	15,1	3,6	5,0
Bonneterie	281	55,7	22,1	2,2	2,9
Vêtement	2 179	69,0	38,2	2,8	3,6
Produits du bois	3 208	76,2	21,3	3,5	4,9
Meubles et accessoires	2 190	74,4	22,8	3,7	4,4
Papier et produits assimilés	732	42,6	56,9	6,7	9,7
Imprimerie et édition	4 093	93,7	38,0	5,1	4,8
Métaux primaires	441	25,5	12,3	1,0	1,5
Métallurgie	4 862	69,8	19,5	3.8	4,7
Fabrication de machines	1 491	81,0	19,2	5,5	3,8
Matériel de transport	1 216	13,4	1,4	2,5	11,0
Produits électriques	1 076	76,0	33,9	5,1	9,1
Produits minéraux non métalliques	1 566	71,4	29,9	6,9	6,2
Produits du pétrole et du charbon	108	--	--	1,0	5,9
Produits chimiques	1 212	62,9	17,2	2,2	3,2
Produits manufacturiers divers	2 693	75,1	15,2	6,6	8,5
Toutes les industries	34 578	69,3	19,7	3,8	6,1

1 Usines qui ne répondent pas au critère de la rentabilité minimale. Les données utilisées dans le tableau sont celles de 1979, l'année la plus récente pour laquelle elles sont disponibles. Les chiffres relatifs à la hausse estimative de la productivité concernent cependant l'année 1987. Les calculs tiennent compte des restructurations qui ont suivi la récession de 1981-1982.

2 Correspond à l'économie de coûts qui aurait pu être réalisée si toutes les usines avaient les mêmes coûts que celles dont la taille correspond au seuil d'efficacité économique. Les calculs reposent sur les coûts totaux, y compris ceux des biens intermédiaires.

3 Les chiffres montrent la hausse de la productivité globale des facteurs, calculée à l'aide de données sur la valeur ajoutée (production nette). On postule ici que seule la moitié des économies possibles (mesurées suivant la production brute) est réalisée. Elle est ensuite convertie en données sur la valeur ajoutée en la multipliant par le rapport production brute/valeur ajoutée pour chaque industrie.

SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

processus de rationalisation et de modernisation ne se produirait pas du jour au lendemain mais s'étendrait plutôt sur une période plus ou moins longue.

Parce qu'elle favoriserait la concurrence au sein de l'économie, la libéralisation des échanges pourrait contribuer à rétrécir par d'autres moyens l'écart qui subsisterait entre le Canada et les États-Unis au niveau de la productivité et du revenu réel, en accélérant la réaffectation des ressources des industries en déclin vers les industries en pleine croissance, en favorisant l'adoption plus rapide des nouvelles technologies et en rendant les marchés plus souples. Bien qu'ils soient difficiles à mesurer, ces autres avantages que procurerait l'ouverture des échanges n'en seraient pas moins importants que ceux de la rationalisation des usines. Ils pourraient, eux aussi, aider à contenir les coûts et l'inflation, et mener à une augmentation de la productivité, de la production et de l'emploi au Canada.

La rationalisation industrielle est un processus de longue haleine et elle a souvent des effets pénibles sur les localités ou les travailleurs qui doivent affronter la fermeture d'une usine. Heureusement, la plupart des entreprises ne ferment pas leurs portes. Par l'injection de nouveaux capitaux ou la mise en place d'une nouvelle direction (ou les deux), elles se revitalisent, deviennent plus vigoureuses et accroissent leur production et leurs ventes. Au demeurant, l'industrie manufacturière canadienne, indépendamment de sa productivité relativement à celle de l'industrie américaine, reste très dynamique. Chaque année, de 2 000 à 3 000 entreprises voient le jour et un nombre presque égal de firmes fusionnent ou disparaissent. De façon générale, les créations sont plus nombreuses que les disparitions. C'est dans ce contexte qu'il faut considérer les bienfaits que le libre-échange nord-américain apporterait à de nombreuses entreprises manufacturières du Canada[8].

Il reste que, si l'on tient compte des écarts considérables qui séparent les industries quant aux gains de productivité éventuellement suscités par le libre-échange et quant à l'importance relative des usines de taille optimale et sous-optimale au sein de chaque industrie, on peut prévoir que les industries en déclin et celles qui comptent un grand nombre d'usines non efficientes auront de grandes difficultés à s'adapter aux nouvelles conditions. Cela est tout particulièrement vrai d'industries telles que l'imprimerie et l'édition, les produits électriques, les produits manufacturiers divers et les aliments et boissons. Ces industries regroupent une forte proportion de petites usines inefficientes, de sorte que l'économie de coûts qu'entraînerait leur reconversion dépasserait largement la moyenne du secteur manufacturier. Dans l'industrie des produits électriques, par exemple, les trois quarts des usines, qui figurent pour environ 20 % de la production, ont une taille inférieure au seuil de rentabilité moyenne, ce qui indique qu'une restructuration en profondeur s'impose dans cette industrie. Nous avons d'ailleurs montré dans un rapport antérieur que l'industrie des produits électriques et d'autres du secteur des produits non durables comptent un nombre important d'usines qui font peu appel aux technologies nouvelles, recourent à des machines, du matériel et des matériaux démodés, et ont besoin de se moderniser[9].

C'est donc dire que, si le libre-échange canado-américain incitait fortement les industries manufacturières à accroître leur productivité, leur rentabilité et leur compétitivité, il pourrait, du même coup, menacer sérieusement la survie des petites usines inefficientes à moins que leurs dirigeants ne parviennent à surmonter les désavantages que leur impose la petite taille en trouvant des moyens innovateurs de réduire leurs coûts et en adoptant des méthodes de marketing audacieuses. Il se peut également que l'accès au marché américain amène un certain nombre d'entreprises à déplacer leurs installations de production et de distribution de façon à les rapprocher de leurs marchés d'exportation; cela pourrait avoir des effets très positifs dans certaines localités, mais négatifs ailleurs.

Libre-échange, production et emploi

À l'aide des nouvelles estimations de la valeur des barrières tarifaires et non tarifaires en vigueur au Canada et aux États-Unis, ainsi que des hausses de productivité éventuellement suscitées dans les diverses industries, les chercheurs du Conseil ont mis au point un scénario décrivant les répercussions qu'aurait, à moyen terme, un accord global de libre-échange canado-américain sur la production et l'emploi dans 36 industries canadiennes, utilisant à cette fin le modèle CANDIDE 3.0 et le modèle d'entrées-sorties de l'économie canadienne mis au point par Statistique Canada[10]. Grâce à cette approche, ils ont pu combiner deux modèles dont les propriétés se prêtent tout particulièrement à une analyse intégrée de l'incidence éventuelle d'une réforme de la politique commerciale sur les industries et les régions du Canada. Nous ne sommes pas sans savoir que les modèles économétriques offrent une conception stylisée et plutôt abstraite d'une économie en mutation rapide, de sorte qu'il faut faire montre de prudence au moment d'interpréter leurs résultats. Nous croyons néanmoins que les résultats examinés ci-après sont utiles parce qu'ils présentent une image tout à fait crédible de la direction et de l'importance relative des répercussions économiques éventuelles du libre-échange intégral entre le Canada et les États-Unis.

Deux scénarios

Les modifications apportées au scénario de référence décrites dans notre Exposé de l'an dernier paraissent à la figure B-1 (voir l'appendice B). Comme nous l'avons fait l'an dernier, nous présentons deux scénarios. Le premier examine l'effet du libre-échange réalisé par l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires dans les deux pays. Dans la seconde simulation, on suppose en outre que chaque industrie du secteur manufacturier verra sa productivité s'accroître grâce à la suppression des entraves au commerce.

Ces deux scénarios postulent de façon arbitraire que la totalité des barrières tarifaires et non tarifaires (ces dernières comprenant les politiques d'achat du gouvernement fédéral dans les deux pays mais non celles des administrations locales, des provinces et des États, ni les subventions versées aux producteurs locaux) seront éliminées sans délai à partir de 1987. Il va sans dire que si le Canada et les États-Unis signent effectivement un accord de libre-échange, il aura vraisemblablement une portée moins étendue que celle qui est envisagée ici et qu'il sera assorti d'une période d'application graduelle pour donner aux entreprises et aux personnes le temps de s'adapter aux nouvelles conditions.

Comme le modèle CANDIDE 3.0 ne ventile pas les exportations et les importations selon les pays d'origine et de destination, les simulations ne permettent pas de saisir l'effet global qu'aurait sur l'économie canadienne le détournement des échanges. Comme nous l'avons mentionné précédemment, un accord de libre-échange bilatéral pourrait entraîner une hausse du coût des importations canadiennes et une baisse des bienfaits théoriquement engendrés par la libération du commerce du fait que le Canada achèterait désormais aux États-Unis des produits qu'il pouvait acquérir jusque-là à un coût moindre auprès de pays tiers. Par contre, le détournement des courants d'échange pourrait évidemment avoir un effet favorable sur les exportations canadiennes vers les États-Unis. Lorsque l'issue des négociations actuelles sera connue, nos chercheurs effectueront de nouvelles simulations qui, en plus de modéliser les avantages et les coûts du détournement des échanges, prendront en considération l'élimination graduelle des barrières tarifaires. Ils se proposent également de calculer les effets favorables du libre-échange sur les investissements des entreprises.

Nous présentons au tableau 3-5 certains résultats des deux simulations, en les comparant aux résultats obtenus l'an dernier. Les effets globaux au niveau de la production et de l'emploi dans les deux scénarios sont très proches des chiffres obtenus en 1986. Ils confirment que le libre-échange bilatéral accroîtrait considérablement la production et l'emploi au Canada. Les légères différences entre les deux groupes de résultats proviennent des révisions apportées aux estimations relatives aux barrières tarifaires et non tarifaires, ainsi qu'aux augmentations de productivité propres à chaque industrie.

L'impulsion donnée à la production et à l'emploi viendrait principalement de l'augmentation de la consommation et de l'investissement, elle-même stimulée par la baisse des prix et des coûts de production et par le relèvement des revenus réels. Suivant la simulation n° 1 (la plus prudente des deux, qui postule que les économies d'échelle et la rationalisation n'apportent aucun gain de

Tableau 3-5

Effets[1] de deux scénarios de libre-échange avec les États-Unis sur le PNB, l'emploi et le taux de chômage canadiens en 1995 (estimations de 1986 et de 1987)

	PNB réel (%)		Emploi (milliers)		Taux de chômage (points de pourcentage)	
	23e Exposé 1986	24e Exposé 1987	23e Exposé 1986	24e Exposé 1987	23e Exposé 1986	24e Exposé 1987
Élimination des entraves au commerce (scénario n° 1)	1,9	1,6	205	189	–0,9	–0,6
Élimination des entraves au commerce, plus hausse de la productivité (scénario n° 2)	3,6	3,3	376	350	–1,6	–1,3

1 Mesuré par l'écart entre les résultats du scénario de référence et ceux des scénarios de libre-échange.
SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

productivité d'ici 1995), un accord de libre-échange bilatéral qui éliminerait la presque totalité des entraves au commerce entre les deux pays entraînerait la création d'environ 189 000 nouveaux emplois au Canada (en chiffres nets) et accroîtrait de 1,6 % le PNB en 1995 par rapport au niveau qu'il atteindrait sans le libre-échange. Si l'on ajoute l'effet positif que la hausse de la productivité aurait sur le revenu par habitant, la consommation, l'investissement, la production et l'emploi (comme le postule la simulation n° 2), le nombre de nouveaux emplois se chiffrerait à 350 000 (en chiffres nets). Le PNB se trouverait alors supérieur de 3,3 % au niveau atteint en 1995 dans le scénario de référence, tandis que le taux de chômage accuserait un recul de 1,3 point de pourcentage. Sur le plan du revenu réel, le Canadien moyen disposerait d'au moins 500 $ de plus, cette année-là, que s'il n'y avait pas eu de libre-échange.

Ces résultats positifs du libre-échange ne s'obtiendraient pas au détriment des États-Unis mais seraient plutôt parallèles à des progrès similaires réalisés chez nos voisins. Nous n'avons pu simuler les effets que le libre-échange bilatéral aurait sur l'économie américaine, mais il ne fait aucun doute que les États-Unis verraient également la croissance, l'emploi et les revenus réels atteindre des niveaux plus élevés. Le libre-échange enrichirait les deux pays par suite de l'élimination réciproque des entraves au commerce et des gains en efficacité économique qui découleraient de l'accès à des marchés élargis.

Une perspective sectorielle

Non seulement les Canadiens s'intéressent-ils aux conséquences globales d'un accord éventuel de libre-échange avec les États-Unis, mais ils se préoccupent également de ses répercussions possibles sur chacune des industries. Tout en admettant qu'il pourrait engendrer des retombées positives pour le Canada dans son ensemble, bon nombre craignent qu'elles ne dissimulent des effets défavorables au sein d'industries ou de régions déterminées. Le tableau 3-6 présente la ventilation, par secteur d'activité, des transformations de la production et de l'emploi éventuellement suscitées par la libéralisation du commerce bilatéral. Celle-ci aurait sur les exportations, les importations, la consommation et l'investissement des effets qui varieraient suivant l'industrie et qui, partant, détermineraient le profil des gains ou des pertes d'emplois et de production propre à chaque industrie.

Le libre-échange bilatéral aurait, dans la plupart des industries (soit 29 des 36 industries étudiées ici), un effet positif important sur la production et l'emploi. La majorité des gains nets à ce titre surviendraient dans le secteur primaire, la construction et les services, le secteur manufacturier occupant ici la dernière place.

L'emploi dans le secteur tertiaire s'accroîtrait substantiellement, puisqu'à eux seuls, le commerce de gros et de détail et les services commerciaux et personnels interviendraient pour près des deux tiers de la hausse de l'emploi. Cela confirme d'ailleurs que les effets indirects du libre-échange, qui se manifesteraient par une diminution des prix et un accroissement de la consommation et des investissements, joueraient un rôle tout aussi important que les effets directs.

D'après la première simulation, les industries de biens durables profiteraient davantage de la libéralisation des échanges que les industries de produits non durables. Six de ces dernières pourraient, en effet, voir leur production diminuer, soit celles du caoutchouc et des matières plastiques, du cuir, des textiles, de la bonneterie, des produits chimiques, des produits électriques et des produits manufacturiers divers. Ce sont là des industries qui, à l'heure actuelle, jouissent d'une protection tarifaire élevée, de sorte qu'en régime de libre-échange, elles seraient forcées d'entreprendre une importante reconversion pour rester compétitives. Déjà, elles doivent affronter une vigoureuse concurrence de la part des pays en développement à la main-d'œuvre faiblement rémunérée. Comme les travailleurs des États-Unis touchent des salaires élevés, la perte nette qu'auraient à subir ces industries en matière d'emploi à cause du libre-échange canado-américain serait assez faible, soit environ 16 000 emplois ou un peu moins de 3 % de leur effectif actuel. Il est donc permis de croire que, compte tenu des gains éventuels, les coûts d'adaptation seraient assez faciles à absorber.

Dans le deuxième scénario, les modifications à la production et à l'emploi suivraient la même tendance, mais la part des gains supplémentaires nets dans le secteur manufacturier serait sensiblement plus élevée, passant de 5 à 12 %. Deux raisons expliquent cet écart entre les deux simulations : grâce aux revenus plus élevés qu'engendrerait la hausse de la productivité postulée dans la simulation n° 2, un plus grand nombre de Canadiens achèteraient les produits du secteur manufacturier; par ailleurs, les prix de ces produits baisseraient par rapport à ceux des services, favorisant un accroissement des ventes intérieures et des exportations, et, par là, de la production et de l'emploi. Le secteur des services continuerait néanmoins de dominer du point de vue de la proportion des nouveaux emplois (graphique 3-6).

Une perspective régionale

Lorsqu'on examine l'incidence du libre-échange, il faut aussi en évaluer les effets au sein de chacune des provinces. Les chercheurs du Conseil ont donc fait appel au modèle régional d'entrées-sorties de Statistique Canada

Tableau 3-6

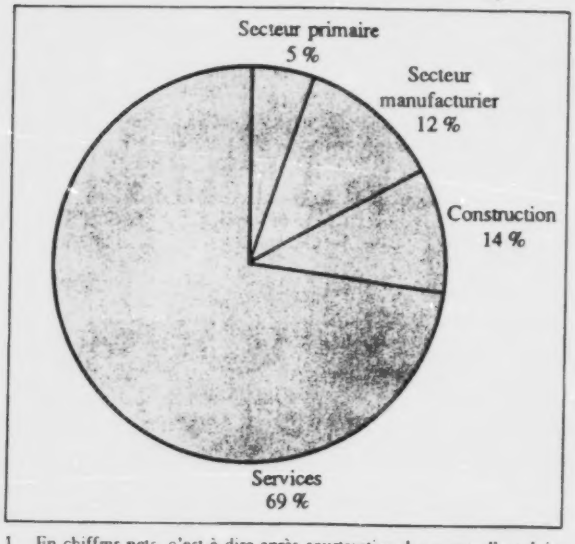
Effets projetés[1] du libre-échange avec les États-Unis sur le PIB et l'emploi dans les industries canadiennes en 1995

	Effets du scénario nº 1				Effets du scénario nº 2			
	Valeur absolue		Taux de variation (%)		Valeur absolue		Taux de variation (%)	
	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi	PIB	Emploi
Agriculture	83,3	2 385	0,59	0,60	280,4	7 511	1,98	1,90
Exploitation forestière	103,2	2 555	3,35	1,97	120,8	2 797	3,93	2,16
Pêche, chasse et piégeage	12,2	414	1,42	1,35	17,0	539	1,97	1,76
Mines	241,5	3 599	0,77	0,86	513,6	6 708	3,20	4,70
Aliments et boissons	229,3	5 214	2,02	1,66	431,0	8 969	3,81	2,85
Produits du tabac	0,3	6	0,05	0,07	1,7	23	0,26	0,27
Caoutchouc et matières plastiques	–94,7	–2 124	–2,53	–2,26	–27,5	–629	–0,74	–0,67
Cuir	–37,0	–1 637	–8,04	–6,20	–32,9	–1 359	–7,15	–5,15
Textiles	–70,1	–1 537	–3,16	–2,52	–21,8	–429	–0,98	–0,70
Bonneterie	–16,6	–703	–3,80	–3,69	–6,7	–258	–1,54	–1,35
Vêtement	22,9	986	1,10	1,10	57,1	2 300	2,75	2,57
Produits du bois	222,5	5 346	4,44	4,53	267,4	5 941	5,34	5,03
Meubles et accessoires	6,0	219	0,47	0,44	32,6	1 177	2,52	2,38
Papier et produits assimilés	26,8	353	0,27	0,22	122,4	1 746	1,24	1,11
Imprimerie et édition	169,3	4 405	3,24	3,22	395,5	9 642	7,57	7,05
Métaux primaires	278,7	5 361	4,43	3,20	363,2	6 542	5,77	3,90
Métallurgie	35,5	769	0,58	0,56	185,3	3 850	3,05	2,82
Fabrication de machines	77,1	1 245	1,11	0,99	231,5	3 453	3,33	2,75
Matériel de transport	104,8	1 704	0,99	0,89	210,6	3 019	1,98	1,57
Produits électriques	–306,4	–6 672	–5,34	–5,03	–161,0	–3 280	–2,80	–2,47
Produits minéraux non métalliques	35,9	603	1,28	0,90	110,2	1 850	3,92	2,76
Produits du pétrole et du charbon	4,8	69	0,67	0,51	13,1	180	1,83	1,32
Produits chimiques	–79,3	–876	–1,06	–0,82	42,7	625	0,57	0,59
Produits manufacturiers divers	–67,3	–2 471	–3,63	–3,90	–18,3	–731	–0,99	–1,15
Construction	1 117,9	26 416	3,79	3,62	2 205,2	48 742	7,47	6,67
Électricité, gaz et assimilés	247,8	1 552	1,40	1,08	473,7	2 774	2,68	1,93
Transports et entreposage	459,7	7 399	1,44	1,52	850,5	12 686	2,66	2,60
Communications	12,5	840	0,09	0,32	71,7	2 045	0,51	0,77
Commerce de gros	534,3	13 836	2,08	2,08	938,7	22 744	3,66	3,42
Commerce de détail	859,4	49 161	2,60	2,60	1 440,9	77 111	4,36	4,08
Autres services financiers et immobiliers	1 004,8	21 707	2,22	2,19	1 921,6	38 697	4,25	3,90
Services aux entreprises	376,7	14 845	1,77	0,88	740,2	27 304	3,48	1,62
Éducation et services de santé	203,9	5 109	2,04	3,06	349,0	8 256	3,49	4,94
Loisirs et récréation	108,0	3 735	3,24	1,41	183,1	5 947	5,49	2,25
Hôtellerie et restauration	344,6	18 077	2,48	1,64	614,7	30 169	4,43	2,74
Autres services personnels et divers	75,5	8 110	0,51	0,54	135,0	13 339	0,90	0,88
Total	6 328,0	189 000	1,60	1,40	13 052,0	350 000	3,3	2,6

1 Mesurés par l'écart entre les résultats du scénario de référence et ceux des deux scénarios de libre-échange. Le PIB est exprimé en millions de dollars de 1981; l'emploi, en nombre.
Source Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

Graphique 3-6

Ventilation projetée, par secteur, des emplois créés au Canada[1] par suite du libre-échange avec les États-Unis, 1995 (scénario n° 2)



1 En chiffres nets, c'est-à-dire après soustraction des pertes d'emplois.
SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

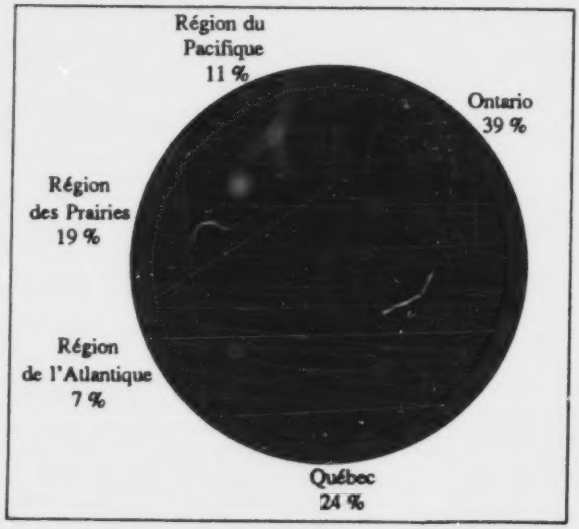
pour ventiler par province l'emploi et la production dans chaque industrie. Les tableaux 3-7 et 3-8 illustrent, par province et par grand secteur, les écarts entre les résultats du scénario de référence (sans libre-échange) et ceux de la simulation n° 2 (libre-échange et hausse de la productivité). Le graphique 3-7 montre la ventilation régionale des nouveaux emplois suivant cette même simulation.

En ce qui concerne les provinces, c'est la structure industrielle de chacune d'entre elles qui déterminerait, dans une large mesure, l'incidence du libre-échange sur l'économie. Nous avons vu que, même dans l'hypothèse prudente que renferme le premier scénario, le libre-échange aurait des retombées favorables sur 29 des 36 industries étudiées. Comme les gains surviendraient principalement dans le secteur tertiaire et que les ventilations de la production et de l'emploi au sein de ce dernier sont plus ou moins semblables d'une province à l'autre, on peut supposer que la plupart, sinon la totalité, des provinces en bénéficieraient elles aussi et que ces bienfaits seraient répartis assez également entre elles. D'après la simulation n° 2, les taux de croissance des productions provinciales (mesurés par rapport aux niveaux enregistrés dans le scénario de référence) fluctueraient à l'intérieur d'une fourchette assez étroite, comprise entre 3,2 et 3,6 %. Ils seraient légèrement supérieurs à la moyenne nationale de 3,3 % dans les provinces de l'Atlantique, en Alberta et en Colombie-Britannique, où le secteur primaire occupe une place importante et où l'élimination éventuelle des entraves commerciales américaines (en particulier les mesures non tarifaires appliquées au bois de construction et au poisson) aurait des effets particulièrement bénéfiques. Les gains importants réalisés par l'industrie de la construction grâce aux effets indirects du libre-échange contribueraient également à l'amélioration sensible projetée pour ces provinces. En outre, les provinces de l'Atlantique verraient la production de l'industrie des aliments et boissons croître vigoureusement en raison de leurs ventes (de poissons conditionnés, notamment) aux marchés de la côte atlantique des États-Unis. En Colombie-Britannique, des gains importants seraient réalisés par les industries de la pêche et des forêts, ainsi que des produits du bois.

L'Ontario et le Québec, où le secteur manufacturier joue un rôle relativement plus important qu'ailleurs (75 % de la production canadienne vient de ces deux provinces), connaîtraient des accroissements de production légèrement inférieurs à la moyenne. C'est là que se manifesteraient tout particulièrement les problèmes d'adaptation auxquels seraient confrontées les industries de

Graphique 3-7

Ventilation projetée, par région, des emplois créés au Canada[1] par suite du libre-échange avec les États-Unis, 1995 (scénario n° 2)



1 En chiffres nets, c'est-à-dire après soustraction des pertes d'emplois.
SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

Tableau 3-7

PIB du Canada et des provinces en 1995 : écart entre les projections du scénario de référence et du scénario n° 2

En millions de dollars de 1981 et en pourcentage

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada[1]
Écart total	164,63	36,68	271,29	253,25	2 918,95	4 783,50	504,74	515,27	1 195,82	1 551,60	13 051,98
Secteur primaire	15,52	3,22	11,00	13,47	82,34	124,47	33,51	98,71	423,25	115,29	931,78
Secteur manufacturier											
Biens durables	3,05	0,45	11,40	14,60	259,23	715,52	33,60	11,55	54,59	135,66	1 239,71
Biens non durables	13,71	2,29	24,56	21,73	290,38	418,43	27,27	11,36	47,55	98,72	956,20
Construction	43,05	8,27	51,94	52,53	504,07	647,09	72,30	102,33	421,05	281,03	2 205,19
Services	89,29	22,46	172,39	150,91	1 782,94	2 877,99	338,07	291,32	1 049,38	920,89	7 719,10
Écart total (%)	3,5	3,6	3,5	3,5	3,2	3,2	3,3	3,3	3,5	3,6	3,3
Apports (en points de pourcentage) :											
Secteur primaire	0,3	0,3	0,2	0,2	0,1	0,1	0,6	0,6	0,7	0,3	0,3
Secteur manufacturier											
Biens durables	0,1	--	0,2	0,2	0,3	0,5	0,3	0,1	0,1	0,5	0,3
Biens non durables	0,4	0,4	0,3	0,4	0,3	0,3	0,3	0,1	0,1	0,2	0,3
Construction	1,1	1,0	0,9	0,9	0,7	0,6	0,6	0,8	0,9	0,8	0,7
Services	1,6	1,8	1,9	1,8	1,8	1,8	1,9	1,6	1,6	1,8	1,8

1 Inclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.

SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

biens non durables déjà en difficulté à l'heure actuelle; mais ce sont également l'Ontario et le Québec qui s'approprieraient la part du lion (près de 60 %) des hausses absolues de la production (en chiffres nets).

Les effets positifs qu'aurait le libre-échange sur l'emploi se répartiraient assez également entre toutes les provinces, suivant en cela la ventilation des hausses de production. Les augmentations de l'emploi oscilleraient entre 2,5 et 3,0 % d'une province à l'autre. Les provinces de l'Atlantique et des Prairies, ainsi que la Colombie-Britannique, connaîtraient des gains légèrement supérieurs à la moyenne nationale, tandis que l'Ontario et le Québec se situeraient un peu au-dessous. Comme dans le cas de la production, environ 60 % des nouveaux emplois (soit près de 220 000 sur 350 000, en chiffres nets) créés par le libre-échange apparaîtraient dans ces deux provinces.

L'adaptation du marché du travail

Nos deux simulations montrent les effets nets qu'aurait un accord bilatéral de libre-échange sur les industries et les provinces. Aux yeux des hommes et des femmes qui risquent de perdre leur emploi, ce sont cependant les chiffres bruts qui importent le plus, c'est-à-dire ceux qui reflètent les pertes d'emplois dans une industrie donnée et qui ne sont pas masqués par les données relatives aux nouveaux emplois créés ailleurs dans la même industrie (dans une autre entreprise, une autre profession ou une autre localité). Il est difficile d'obtenir ces chiffres et encore plus de les prédire. Nous avons néanmoins effectué quelques calculs préliminaires, qui n'ont qu'une valeur indicative. Il va sans dire que nous sommes tout à fait conscients du fait que, dans la réalité, les flux bruts de travailleurs seront liés aux choix et possibilités de chacun et chacune, et que nos estimations ne peuvent nullement rendre compte des peines et des joies que fait naître la perte ou la découverte d'un emploi.

Mais il faut néanmoins souligner avec force que la mobilité professionnelle ou géographique est une réalité vécue assez fréquemment par un grand nombre de Canadiens. Au cours d'une année typique, entre quatre et cinq millions de personnes – environ le tiers de la population d'âge actif – perdent ou quittent leur emploi[11]. Le nombre de celles qui trouvent du travail durant la

Tableau 3-8

Emploi au Canada et dans les provinces en 1995 : écart entre les projections du scénario de référence et du scénario n° 2

En nombre et en pourcentage

	Terre-Neuve	Île-du-Prince-Édouard	Nouvelle-Écosse	Nouveau-Brunswick	Québec	Ontario	Manitoba	Saskatchewan	Alberta	Colombie-Britannique	Canada[1]
Écart total	5 413	1 189	9 020	8 097	82 820	136 828	15 023	11 492	39 695	39 558	350 000
Secteur primaire	452	131	646	517	2 797	4 201	719	1 222	3 891	2 815	17 555
Secteur manufacturier											
Biens durables	44	--	302	379	5 513	11 978	655	226	867	2 589	22 552
Biens non durables	439	75	632	404	6 493	8 767	663	255	914	1 438	20 079
Construction	1 135	284	1 490	1 348	11 281	14 544	2 058	1 987	9 294	5 250	48 742
Services	3 341	699	5 950	5 450	56 737	97 338	10 928	7 802	24 729	27 466	241 072
Écart total (%)	2,8	2,8	2,7	2,8	2,5	2,5	2,8	2,7	3,0	2,8	2,6
Apports (en points de pourcentage) :											
Secteur primaire	0,2	0,4	0,3	0,2	0,1	0,1	0,2	0,3	0,4	0,2	0,2
Secteur manufacturier											
Biens durables	--	--	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,1	0,1	0,4	0,2
Biens non durables	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,2
Construction	0,7	0,8	0,5	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	0,8	0,4	0,4
Services	1,5	1,3	1,6	1,7	1,6	1,6	1,8	1,6	1,6	1,6	1,6

1 Inclut le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.
SOURCE Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

même période est encore plus élevé. Environ la moitié des travailleurs qui changent d'emploi le font volontairement, ayant décidé de poursuivre leur carrière ailleurs. Environ le quart, soit à peu près 1,2 million, perdent leur emploi de façon permanente, contre leur gré. Enfin, environ un million de travailleurs sont mis à pied temporairement, pour être plus tard repris par leur employeur. Le marché du travail se caractérise donc par des flux considérables. Certaines des personnes qui perdent leur emploi peuvent se réinsérer facilement ailleurs, tandis que d'autres auront plus de difficulté à trouver du travail.

Nos travaux nous amènent à conclure qu'un accord de libre-échange créerait, à l'échelle nationale, beaucoup plus d'emplois qu'il n'en éliminerait. Notre scénario n° 2 (libre-échange et hausse de la productivité) projette les nombres les plus élevés de pertes et de créations d'emplois à la fois. Comme nous l'avons signalé déjà, le solde net positif s'établirait à 350 000 emplois sur une période de huit ans. En faisant appel aux données du passé quant au nombre de mises à pied et de cessations volontaires d'emploi, cela donne environ 180 000 pertes et 530 000 créations d'emplois (tableau 3-9). Gains et pertes seraient toutefois répartis différemment d'une industrie à l'autre : dans le secteur manufacturier, respectivement 118 000 et 75 000; dans le secteur des services, 331 000 et 90 000; dans le secteur primaire et la construction, 85 000 et 18 000. La ventilation régionale des chiffres bruts est assez semblable à celle des chiffres nets présentés plus haut, c'est-à-dire que les provinces centrales enregistreraient le plus grand nombre de créations et de disparitions d'emplois à la fois. Toutes les provinces afficheraient un solde net positif.

Les femmes bénéficieraient plus que les hommes de la libéralisation des échanges, car c'est dans les emplois du secteur tertiaire, où elles dominent numériquement, que seraient concentrées les pertes et créations d'emplois suscitées par le libre-échange (tableau 3-10). Il se pourrait cependant qu'un nombre important de femmes travaillant dans les filatures et usines de bonneterie des petites villes de l'Ontario et du Québec se voient forcées de chercher du travail ailleurs.

Nous avons tenté de déterminer les catégories et le nombre des emplois qui sont le plus susceptibles d'être

Tableau 3-9

Flux cumulatifs de l'emploi au Canada découlant du libre-échange avec les États-Unis, par industrie, 1987-1995 (scénario n° 2)

En milliers

	Nouveaux emplois	Emplois perdus	Solde net
Agriculture	11,2	3,6	7,5
Exploitation forestière	8,8	6,0	2,8
Pêche, chasse et piégeage	1,8	1,3	0,5
Mines	12,0	5,3	6,7
Total, secteur primaire	33,9	16,3	17,6
Aliments et boissons	15,4	6,4	9,0
Produits du tabac	0,1	–	–
Caoutchouc et matières plastiques	3,4	4,0	-0,6
Cuir	–	1,4	-1,4
Textiles	1,5	2,0	-0,4
Bonneterie	0,2	0,5	-0,3
Vêtement	5,0	2,7	2,3
Produits du bois	12,1	6,1	5,9
Meubles et accessoires	2,8	1,7	1,2
Papier et produits assimilés	6,1	4,4	1,7
Imprimerie et édition	11,7	2,1	9,6
Métaux primaires	10,8	4,2	6,5
Métallurgie	10,2	6,3	3,9
Fabrication de machines	10,6	7,2	3,5
Matériel de transport	16,4	13,4	3,0
Produits électriques	2,3	5,5	-3,3
Produits minéraux non métalliques	3,5	1,6	1,9
Produits du pétrole et du charbon	0,5	0,3	0,2
Produits chimiques	3,5	2,9	0,6
Produits manufacturiers divers	1,5	2,3	-0,7
Total, secteur manufacturier	117,6	74,9	42,6
Construction	50,8	2,1	48,7
Electricité, gaz et assimilés	5,3	2,6	2,8
Transports et entreposage	19,9	7,2	12,7
Communications	3,7	1,7	2,0
Commerce de gros	32,4	9,7	22,7
Commerce de détail	85,4	8,3	77,1
Autres services financiers et immobiliers	46,1	7,4	38,7
Services aux entreprises	66,8	39,5	27,3
Éducation et services de santé	8,5	0,2	8,3
Loisirs et récréation	7,1	1,1	5,9
Hôtellerie et restauration	34,2	4,0	30,2
Autres services personnels et divers	21,9	8,6	13,3
Total, secteur des services	331,3	90,2	241,1
Toutes les industries	533,5	183,5	350,0

Source L. Lavallée et S. Magun, « Canada-U.S. free trade and labour market adjustment », un document préparé pour le Conseil économique du Canada, septembre 1987.

Tableau 3-10

Flux cumulatifs de l'emploi au Canada découlant du libre-échange avec les États-Unis, par profession, 1987-1995 (scénario n° 2)

En milliers

	Nouveaux emplois	Emplois perdus	Solde net
Cadres et administrateurs	35,3	11,8	23,5
Professionnels des sciences de la nature	13,6	6,5	7,1
Professionnels des sciences sociales	4,6	2,2	2,4
Enseignants	19,4	11,3	8,1
Médecins et professionnels de la santé	20,6	11,6	9,0
Praticiens des arts et des lettres	7,6	1,6	6,0
Emplois de bureau	100,5	29,7	70,8
Préposés à la vente	69,4	12,2	57,2
Préposés aux fonctions de service	65,4	17,7	47,7
Total, collets blancs	337,8	105,4	232,3
Agriculteurs	13,3	4,0	9,3
Pêcheurs	2,0	1,2	0,7
Forestiers	6,0	3,9	2,1
Mineurs	4,5	1,8	2,8
Travailleurs de la transformation	23,9	12,0	11,9
Machinistes	17,4	10,1	7,3
Travailleurs de la fabrication de produits	45,6	24,2	21,4
Travailleurs de la construction	44,0	6,4	37,6
Travailleurs des transports	12,6	4,5	8,1
Manutentionnaires	11,1	4,8	6,3
Autres artisans	8,1	2,4	5,7
Travailleurs non classés	7,2	2,7	4,5
Total, collets bleus	195,8	78,1	117,7
Toutes les professions	533,5	183,5	350,0

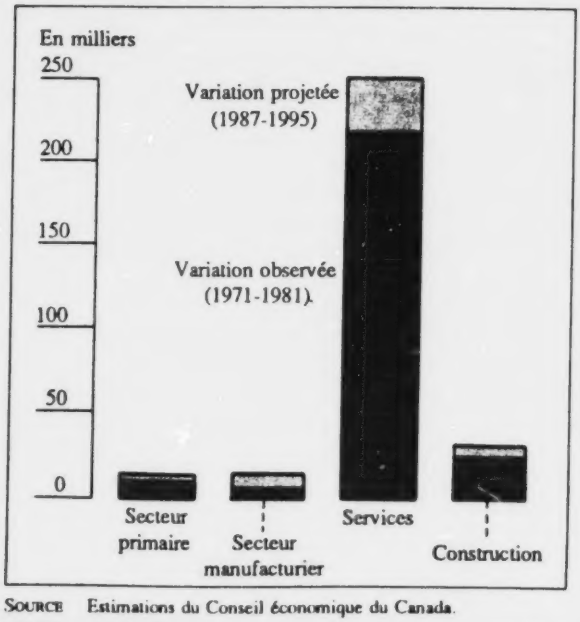
Source Lavallée et Magun, « Canada-U.S. free trade and labour market adjustment ».

touchés par le libre-échange bilatéral. Les résultats de nos calculs permettent de croire qu'il y aurait une grande mobilité intraprofessionnelle. Les pertes d'emplois seraient plus nombreuses dans les professions liées à la fabrication, à la transformation, aux services, à la vente, aux emplois de bureau et à la gestion, mais c'est également dans ces professions que se concentreraient les créations d'emplois. Les personnes qui perdraient leur emploi pourraient donc, vraisemblablement, en trouver un autre au sein de la même profession ou dans un domaine connexe.

Les chiffres ci-haut laissent prévoir que la signature d'un accord global de libre-échange occasionnerait la perte de près de 23 000 emplois et la création de 66 000 emplois à chaque année. En d'autres mots, les nouveaux emplois seraient presque trois fois plus nombreux que les emplois disparus. Il s'agit là de chiffres relativement infimes lorsqu'on les compare aux flux normaux des travailleurs sur le marché du travail (graphique 3-8). Les 23 000 pertes d'emplois attribuables au libre-échange n'équivaudraient en effet qu'à 2 % des pertes totales enregistrées au cours d'une année ordinaire. Nous en concluons donc que la plupart des travailleurs touchés par les séquelles du libre-échange pourraient s'adapter assez facilement, tout comme ils se sont adaptés aux transformations découlant des réductions tarifaires négociées lors du *Kennedy Round* et du *Tokyo Round* durant les années 60 et 70. Deux éléments motivent notre optimisme : non seulement le nombre de mises à pied supplémentaires serait-il assez faible, mais ceux et celles qui en seraient les victimes se chercheraient du travail précisément au moment où les entreprises favorisées par le libre-échange se chercheraient de nouveaux employés.

Graphique 3-8

Variation annuelle nette, par secteur, du nombre d'emplois au Canada en période normale (1971-1981) et en régime de libre-échange avec les États-Unis (1987-1995)



SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada.

Certains groupes de travailleurs pourraient néanmoins avoir besoin d'aide à l'adaptation, en particulier ceux qui se trouvent dans les industries qui seront mises en difficulté par suite du libre-échange, c'est-à-dire celles du caoutchouc et des matières plastiques, du cuir, du textile, de la bonneterie et des produits électriques, et les industries manufacturières diverses. Si les qualités professionnelles de ces travailleurs sont propres à l'emploi qu'ils occupaient, ou encore s'ils sont âgés ou vivent dans de petites localités, il faudra vraisemblablement leur venir en aide dans le cadre des programmes fédéraux ou provinciaux axés sur le marché du travail et le développement régional.

Conclusion

Nous avons examiné, dans ce chapitre, l'incidence éventuelle de la montée du protectionnisme. L'adoption récente, par les deux chambres du Congrès américain, de projets de loi fortement protectionnistes fait craindre que cette nouvelle orientation législative ne vienne sérieusement compromettre les exportations du Canada vers son voisin et ne conduise à une détérioration rapide du système commercial mondial. En donnant une nouvelle extension à la définition de « subvention discriminatoire », la proposition de la Chambre des représentants permettrait aux entreprises américaines d'exiger plus facilement que des mesures compensatoires soient exercées à l'endroit de tout un éventail d'exportations canadiennes. Le projet du Sénat, qui vise à accroître le nombre de motifs dont les industries américaines pourraient se prévaloir pour demander réparation en cas de surcapacité (et donc de perte à l'exportation), est encore plus inquiétant. À l'heure actuelle, plusieurs industries du secteur primaire affichent une capacité excédentaire, notamment celles du bois de construction, du plomb, du zinc et de la potasse; l'initiative du Sénat américain pourrait donc compromettre gravement les exportations canadiennes de ces ressources.

La recrudescence du protectionnisme aux États-Unis n'est pas passée inaperçue ailleurs; si elle devait se traduire par des mesures restrictives ou punitives, d'autres pays risposteront sans aucun doute par des moyens identiques. Face à cette dégradation possible des relations commerciales, le Canada doit, de toute évidence, se ménager un accès ouvert au marché américain au moyen d'un accord bilatéral de libre-échange. Un tel accord lui serait tout particulièrement utile s'il était assorti d'un mécanisme impartial de règlement des différends.

Outre qu'il consoliderait les débouchés extérieurs actuels, le libre-échange bilatéral pourrait mener à la hausse des exportations des deux pays, tout en favorisant

la diminution des coûts de production. Nos simulations indiquent que l'élimination des barrières tarifaires et non tarifaires pourrait susciter 350 000 nouveaux emplois (en chiffres nets) de 1987 à 1995. Elles révèlent également que le libre-échange bilatéral aurait pour effet d'augmenter les salaires réels et la production, de stimuler les investissements des entreprises et la revitalisation de l'industrie, de rétrécir l'écart de productivité manufacturière entre le Canada et les États-Unis, de faire baisser les prix, de réduire les déficits publics et de raffermir le dollar canadien par rapport au dollar américain. Il aurait des répercussions bénéfiques sur 29 des 36 industries que nous avons examinées. En matière d'emploi, les pertes nettes seraient peu nombreuses en comparaison du nombre total d'emplois créés dans les diverses industries. En outre, le libre-échange bénéficierait à toutes les provinces et ses bienfaits se répartiraient assez également entre elles.

Comme nous l'avons expliqué plus haut, ces estimations révèlent l'orientation et l'importance quantitative des effets économiques du libre-échange. Au moment de rédiger ces lignes, l'issue des négociations canado-américaines est cependant incertaine. Par ailleurs, nos simulations reflètent les réactions normales des consommateurs, des producteurs et des investisseurs face à l'élimination des barrières commerciales; elles ne tentent pas de conjecturer les changements de comportement qui pourraient venir modifier la situation, telle une injection de capitaux en provenance de pays tiers en vue d'obtenir un accès plus facile au marché nord-américain. C'est pourquoi nous croyons que nos travaux constituent un point de repère valable et prudent qui permet d'évaluer les bienfaits éventuels d'un accord de libre-échange intégral.

Bien que le libre-échange bilatéral puisse, à long terme, mener à un accroissement général de l'efficacité économique, nous reconnaissons aussi qu'il pourrait provoquer des tensions et des ruptures, et forcer certaines industries ou certaines catégories de travailleurs à s'adapter à un marché élargi à l'ensemble de l'Amérique du Nord. Nous avons vu que de nombreuses entreprises canadiennes seraient forcées de rationaliser leurs opérations au moyen de fusions ou de prises de contrôle, de fabriquer des produits nouveaux ou améliorés, d'améliorer l'organisation de la production ou de trouver de nouveaux créneaux sur le marché; d'autres devraient se résoudre à fermer leurs portes. Ces transformations, si elles ne sont pas négligeables, restent néanmoins modestes lorsqu'on les compare à celles qui se produisent continuellement en réponse aux pressions normales de la concurrence intérieure et étrangère. Chaque année, de 2 000 à 3 000 entreprises voient le jour et un nombre presque aussi élevé de firmes disparaissent. Nous croyons que la plupart des entreprises canadiennes sont assez souples pour faire face aux tensions qu'engendrerait le libre-échange. Du reste, nombreuses sont celles qui ont déjà amorcé leur reconversion.

Les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre suscités par le libre-échange doivent également être examinés à la lumière de la capacité normale des travailleurs à relever le défi que pose le dynamisme permanent de l'économie et le renouvellement incessant des perspectives qu'elle offre. Au Canada, le taux de roulement de la main-d'œuvre est très élevé. Les travailleurs canadiens affichent en effet une mobilité remarquable, car ils se déplacent d'une industrie et d'une profession à l'autre avec une fréquence étonnante. Compte tenu de cette souplesse du marché du travail, on peut penser que la plupart des travailleurs mis en difficulté par le libre-échange se trouveraient vraisemblablement un nouvel emploi dans des délais raisonnables.

Du reste, il est souvent très difficile de déterminer si une mise à pied est imputable au jeu de la concurrence intérieure ou étrangère, à une innovation technique ou aux modifications apportées aux barrières tarifaires ou non tarifaires. Il arrivera souvent que ces trois facteurs aient joué un rôle, car le libre-échange ne fait qu'encourager les entreprises à adopter de nouvelles techniques et à réaménager la gamme de leurs produits pour mieux répondre aux besoins des consommateurs au pays et à l'étranger.

Nous croyons donc que la responsabilité des gouvernements est ici assez restreinte. Nous ne croyons pas qu'il soit nécessaire de mettre en place des programmes spécifiquement destinés à faciliter l'adaptation au nouveau contexte commercial. Les autorités publiques doivent plutôt se concentrer sur les besoins en formation des individus et veiller au bon fonctionnement des systèmes de renseignements sur le marché du travail, de manière à assurer l'efficacité des services de placement. À l'heure actuelle, on compte divers programmes fédéraux et provinciaux – relatifs, notamment, à la formation, à la mobilité et à la recherche d'emplois – établis en vue d'aider les personnes en chômage ou à la recherche d'une nouvelle carrière. L'assurance-chômage peut aussi fournir un soutien du revenu important durant la période de transition.

Dans *Le recentrage technologique*, nous avons exhorté les deux paliers de gouvernement à examiner leurs programmes actuels, ou à en créer de nouveaux, au besoin, pour assurer aux travailleurs mis en disponibilité par le changement technologique un accès adéquat aux programmes de soutien du revenu, de formation et de recyclage, compte tenu de leurs années d'expérience professionnelle. Nous formulons le même vœu à l'égard des personnes que le libre-échange aura laissées pour compte.

En conclusion, nous croyons qu'un accord global de libre-échange semblable à celui que nous avons examiné dans ce chapitre apporterait au Canada des retombées économiques importantes à moyen terme. Ces bienfaits découleraient principalement de la baisse des prix à la consommation et de la hausse concomitante des revenus qu'entraînerait l'élimination des entraves aux échanges commerciaux. Comme les consommateurs canadiens vivent dans toutes les régions du pays, les avantages engendrés par le libre-échange seraient largement répartis. Les résultats de nos travaux, s'ils montrent qu'une forte proportion des pertes d'emplois surviendraient dans le secteur manufacturier, révèlent également qu'elles seraient provisoires et non permanentes. Globalement, les créations d'emplois seraient trois fois plus nombreuses que les disparitions d'emplois.

Nous sommes conscients du fait que diverses considérations interviendront dans l'analyse que les Canadiens feront de l'accord éventuellement négocié, débordant largement la seule comptabilité des pertes et créations d'emplois. Il importe néanmoins, à notre avis, qu'on sache que l'accord analysé dans nos simulations offrirait des bienfaits économiques importants à tous les Canadiens. Lorsque les détails de l'accord effectivement négocié nous seront connus, nous les passerons au filtre de l'analyse quantitative pour en mesurer les conséquences économiques éventuelles.

4 Pressions extérieures sur les politiques canadiennes

Nous avons souligné antérieurement qu'en raison de leur interdépendance croissante, les pays occidentaux sont soumis à des pressions de plus en plus fortes pour harmoniser certaines de leurs politiques fiscales, sociales et autres. On observe ce phénomène sur les marchés financiers, où le jeu de la concurrence nationale et internationale pousse les pouvoirs publics à démanteler ou atténuer la réglementation dans certains domaines et à la modifier ou la renforcer ailleurs. On l'observe aussi dans le domaine de la fiscalité, où le Canada et d'autres pays membres de l'OCDE ont été amenés à supprimer certaines exemptions, à élargir la base de perception et à abaisser les taux d'imposition. Cet impact de l'interdépendance transparaît également dans les négociations qui se déroulent actuellement dans le cadre du GATT (l'*Uruguay Round*), où se multiplient les efforts en vue d'étendre le champ d'application des règles de cet organisme afin qu'elles rejoignent une gamme d'opérations commerciales beaucoup plus vaste que par le passé (à l'égard de l'agriculture, des services et des placements, par exemple). Enfin, l'interdépendance se manifeste dans les démarches du Groupe des Cinq et du Groupe des Sept en vue d'élaborer une stratégie commune capable d'engendrer une croissance économique mieux équilibrée et, partant, plus facile à maintenir.

De façon générale, ces tendances sont très favorables aux intérêts du Canada. À long terme, elles auront pour effet d'ouvrir ou d'élargir les marchés et de supprimer les distorsions qui servent principalement à soutenir ou protéger les intérêts spéciaux de certains groupes au sein des économies nationales. Mais il n'en reste pas moins nécessaire d'examiner soigneusement les mesures proposées dans les négociations commerciales, tant multilatérales que bilatérales, pour veiller à ce qu'elles ne nuisent pas aux intérêts du Canada à long terme. Par exemple, si ces mesures portent atteinte aux institutions et aux programmes auxquels les Canadiens attachent une grande valeur et qui servent à les unifier ou à exprimer leur identité nationale, il faudra s'assurer que toute réforme envisagée mènera à une amélioration. Or, cette question nous préoccupe tout particulièrement, non seulement dans le contexte des négociations commerciales qui se déroulent actuellement entre le Canada et les États-Unis mais aussi dans une perspective plus longue. Dans ce chapitre, nous analysons d'abord les pressions qui s'exercent aux États-Unis en faveur de l'harmonisation des politiques, pour ensuite examiner de plus près quatre questions qui font problème, soit les programmes d'aide aux régions et à l'industrie, l'assurance-chômage, les soins de santé et l'activité culturelle.

Un changement d'attitude au Congrès américain

Le projet de loi H.R.3, récemment adopté par la Chambre des représentants des États-Unis, prend ici valeur de symbole, notamment en ce qui concerne les droits compensateurs et les mesures antidumping. L'ancien secrétaire au Commerce, Malcolm Baldrige (récemment décédé), affirmait plus tôt cette année qu'il s'agissait de la législation la plus dangereuse à être proposée sous l'Administration actuelle[1]. Le bill H.R.3 vise à élargir la notion de « subvention discriminatoire » pour y englober des dispositions qui s'écartent sensiblement des pratiques acceptées dans les relations internationales à l'heure actuelle. Il soumettrait toute une gamme de services publics, dont la sécurité sociale et les régimes d'assurance-santé, au tamis du critère de la concordance avec les « intérêts commerciaux » (*commercial considerations*) des États-Unis. Or, les « intérêts commerciaux » des États-Unis s'articulent, pour une bonne part, autour de lois et de pratiques qui favorisent l'un ou l'autre des puissants groupes de pression américains. Les « règles du jeu uniformes » (*level playing field*) que prétendent vouloir établir de nombreux membres du Congrès sont donc beaucoup moins uniformes qu'il n'y paraît : *a playing field as level as the Rockies*, commente un observateur avec ironie. Face à ces pressions en vue d'uniformiser les règles du jeu, le Canada doit se demander quelle est sa marge de manœuvre lorsqu'il transige avec un voisin 10 fois plus puissant que lui.

Au moment de rédiger ces lignes, les négociateurs des deux pays s'efforcent de définir les rubriques et les questions qui feront l'objet d'un éventuel accord de libre-échange et celles qui en seront exclues. Les définitions convenues pourraient même jouer un rôle plus important que la suppression des tarifs, puisqu'elles établiront de façon précise la nature des mesures non tarifaires, des subventions passibles de droits compensateurs, des domaines non négociables, et ainsi de suite. Elles détermineront dans quelle mesure l'accord se répercutera

sur la structure et le dynamisme même des activités et institutions économiques des deux pays. Elles donneront un avant-goût des changements que chacun des deux voudra obtenir dans le cadre des négociations multilatérales engagées à Punta del Este. Enfin, ces définitions établiront les principes de base pour le règlement des différends à l'avenir.

Un accord de libre-échange peut, suivant sa teneur, accentuer ou diminuer les pressions en vue d'harmoniser les politiques respectives des parties. D'après une étude de l'Institut C. D. Howe, un éventuel accord canado-américain ne changerait rien aux pressions qui s'exercent à l'heure actuelle[2]. Les auteurs de l'étude citent l'éminent économiste canadien, Harry Johnson, qui soulignait que les principes qui sous-tendent le libre-échange sont distincts de ceux sur lesquels repose un marché commun. Dans ce dernier, écrivait Johnson, on s'efforce généralement d'uniformiser les conditions dans lesquelles la concurrence doit s'exercer, tandis qu'il n'y a aucune nécessité logique de réaliser une telle uniformité pour tirer parti de la plupart des avantages qu'offre le libre-échange[3]. L'Institut C. D. Howe estime, pour sa part, que les aspects de la vie sociale que les Canadiens jugent importants ne seraient vraisemblablement pas très touchés par l'accord canado-américain, mais il faut souligner qu'il exprimait cette opinion avant que les projets de loi sur le commerce n'aient été déposés devant les deux chambres du Congrès américain.

Il est impossible de prédire ce que contiendra le projet de loi sur le commerce éventuellement acceptable à la fois par le Congrès et par la Maison-Blanche. Ce qui est certain, c'est que si les États-Unis décidaient d'appliquer des sanctions commerciales fondées sur la définition proposée de « subvention discriminatoire » et sur le critère de la conformité des pratiques et programmes des pays étrangers aux intérêts américains, cela constituerait une atteinte directe au principe de la souveraineté nationale sur lequel repose l'Accord général et tout le système du GATT. En poussant aussi loin l'ingérence dans les affaires intérieures des autres pays, une telle législation pourrait faire échouer les propositions de libéralisation des échanges présentement discutées au sein du GATT et même provoquer des représailles qui, sous forme législative ou autre, pourraient compromettre l'existence même de l'organisme et déboucher sur une guerre des protectionnismes.

Dans cette conjoncture, la négociation d'un accord bilatéral avec les États-Unis offrira au Canada la double possibilité d'affirmer ses positions et de conclure une entente. Les deux pays souhaitent réaliser une répartition plus efficace des ressources et des progrès matériels qui peuvent découler de l'élargissement des marchés. Mais les gouvernements, tant à Ottawa qu'à Washington et tant ceux des provinces que des États, doivent être libres de s'acquitter de leurs responsabilités politiques, sociales et culturelles à l'endroit de leurs ressortissants sans craindre la sanction de représailles commerciales.

À maintes reprises, le Conseil économique et d'autres organismes (dont le Groupe de travail Nielsen et le Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national) ont exprimé leur inquiétude face à la prolifération des subventions et des autres formes d'intervention des gouvernements dans la vie économique du Canada. Ces interventions ont habituellement pour effet de détourner les ressources de leur emploi le plus efficace et d'accroître les coûts que doivent éventuellement supporter les consommateurs et les contribuables. Mais l'ingérence de l'État, qui a souvent pour but d'améliorer la performance de l'économie ou d'atténuer les excès qu'elle peut engendrer, peut cependant prendre diverses formes. Il n'existe d'ailleurs aucun consensus sur ce qui est économiquement efficace ou socialement équitable. Dans un contexte de rapports bilatéraux, il est inévitable qu'en comparant les mesures adoptées – ou non adoptées – par les gouvernements respectifs des deux partenaires, des divergences d'opinion surgiront. Ainsi, les subventions versées aux entreprises minières canadiennes pour la lutte antipollution suffisent-elles à justifier l'imposition de droits compensateurs, comme le prétend l'association minière des États-Unis ? En sens inverse, le gouvernement canadien devrait-il appliquer des droits compensateurs contre l'industrie minière américaine parce que la non-application des règlements antipollution aux États-Unis équivaut à une subvention implicite ? Ces questions n'ont qu'une importance secondaire en période de prospérité, mais elles reviennent à la surface lorsque l'économie tourne au ralenti et que la concurrence s'intensifie. Il faut alors, pour les résoudre, faire preuve de beaucoup de bon sens, de bonne volonté et d'objectivité.

La question de l'extension que les États-Unis donneront à la notion de subvention justifiant l'application d'un droit compensateur a donc une très grande importance. Elle devra faire l'objet d'une entente dans le cadre des négociations canado-américaines, mais elle devra aussi être examinée dans le cadre des rapports commerciaux entre les États-Unis et leurs partenaires commerciaux au sein du GATT. Il va sans dire que le Canada ne peut accepter une définition comme celle que renferme le projet de loi adopté par la Chambre des représentants, qui prévoit l'imposition de droits compensateurs à l'endroit de tous les services et programmes gouvernementaux canadiens qui s'écartent des « intérêts commerciaux » des États-Unis. À tout le moins, le Canada doit proclamer son adhésion à la définition inscrite dans les règles du GATT touchant les droits compensateurs. Cette définition

distingue l'aide financière et les services à caractère universel de ceux qui reposent sur la sélectivité et concentrent les ressources sur des industries ou entreprises particulières. Suivant le GATT, seule la seconde catégorie est passible de droits compensateurs.

Que les parties en arrivent ou non à une définition qui leur soit mutuellement acceptable, on peut prévoir que le Congrès américain continuera d'exercer des pressions en vue d'amener les entreprises du Canada et d'ailleurs à suivre les règles du jeu définies par les États-Unis. Si les droits compensateurs sont exclus de ces moyens de pression, d'autres méthodes seront sans doute employées.

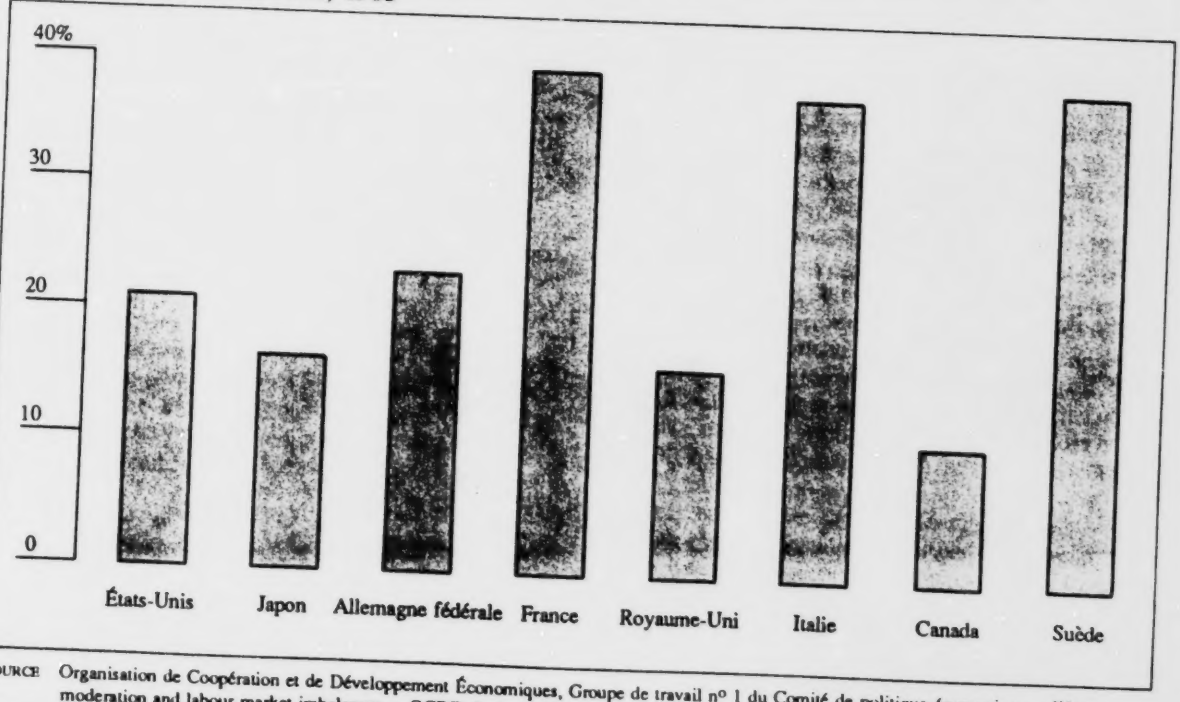
Au Canada, la plupart des grands programmes sociaux (sécurité sociale et soins de santé) sont financés, en totalité ou en partie, à même les recettes fiscales, bien que certains le soient par des retenues salariales prélevées directement auprès des employeurs et des travailleurs. Aussi, les coûts non salariaux des entreprises sont-ils relativement faibles au Canada, se situant à environ la moitié de ce qu'ils sont aux États-Unis (graphique 4-1).

Aux termes des propositions législatives présentement à l'étude au Congrès, il s'agit là d'une subvention publique aux entreprises canadiennes, qui pourrait être considérée comme « discriminatoire ».

Dans l'industrie américaine de l'automobile, par exemple, les grands fabricants versent l'équivalent de 8 900 dollars canadiens en primes annuelles pour un régime global d'assurance (santé, accident, soins dentaires et oculaires, assurance-vie), tandis qu'au Canada ces mêmes compagnies ne paient qu'environ 2 800 dollars canadiens pour une protection similaire[4]. Les fabricants canadiens contribuent certes au financement du régime d'assurance-santé grâce aux impôts qu'ils paient, mais les économies qu'ils réalisent en coûts directs à cause des primes moins élevées atteignent plusieurs millions de dollars par année. Comme les compagnies canadiennes sont des filiales des grands fabricants américains, ces derniers ne s'en plaignent évidemment pas. Mais d'autres industries en difficulté, comme celle de la sidérurgie, exercent déjà des pressions sur le Congrès. Si le projet de loi conjoint éventuellement adopté reste assez semblable

Graphique 4-1

Coûts non salariaux en proportion des salaires et traitements dans huit pays industriels, 1983



SOURCE Organisation de Coopération et de Développement Économiques, Groupe de travail nº 1 du Comité de politique économique, « Wage moderation and labour market imbalances », OCDE, Paris, août 1986.

au texte actuel, ces industries pourraient fort bien accuser les producteurs canadiens de recevoir une subvention discriminatoire du fait que les services de santé offerts à leurs employés leur coûtent moins cher; elles pourraient alors insister pour qu'on encourage le Canada à aligner son système de soins de santé sur celui des États-Unis, plus « compétitif ». Cette thèse dissimule cependant un paradoxe : si les programmes canadiens de soins de santé, qui ont une portée beaucoup plus vaste que celle des régimes équivalents aux États-Unis, sont considérés comme comportant une subvention à l'industrie canadienne, n'en viennent-ils pas, de ce fait, à exiger que les Canadiens paient relativement plus d'impôts pour les financer et, par là, à hausser directement et indirectement la structure de coûts de l'industrie canadienne ?

Du reste, cette dernière considération ne s'applique pas qu'au domaine de la santé mais aussi à tous les programmes de développement régional ou social au Canada. Certains croient que, du fait que ces programmes sont financés à même les recettes générales de l'État, les impôts des sociétés et des particuliers sont plus élevés au Canada. Ou encore, qu'en raison de la taille des déficits publics, l'épargne qui pourrait être investie dans le secteur privé est accaparée par le secteur public, ce qui fait monter les taux d'intérêt et, partant, le coût des transactions effectuées au Canada. Par contre, le budget militaire du Canada est sensiblement inférieur à celui des États-Unis, ce qui allège quelque peu son fardeau fiscal.

Au-delà de ces considérations, la publicité qui entoure les négociations commerciales avec les États-Unis, conjuguée au protectionnisme croissant qui se manifeste au sein du Congrès, n'est pas sans susciter certaines inquiétudes au Canada : le gouvernement américain pourrait-il tenter d'imposer des changements dans d'importants secteurs de la vie publique canadienne en vue d'éliminer les « subventions » aux producteurs et de persuader les Canadiens de faire les choses « *the American way* » ? Là où les politiques canadiennes sont assorties de subventions ou de restrictions visant principalement à attirer au Canada une part de la production et des emplois américains, il est raisonnable de s'attendre à ce que les autorités de Washington exercent des pressions sur celles d'Ottawa pour les amener à mettre fin à ces procédés. Nous estimons, du reste, que des changements en ce sens s'imposent pour que l'industrie canadienne puisse s'adapter aux nouvelles conditions du commerce international. Mais lorsque les politiques de l'État sont d'abord axées sur d'autres catégories d'objectifs nationaux – sécurité, équité, développement culturel, réduction des disparités régionales, et ainsi de suite –, nous prenons la position contraire, c'est-à-dire que ces objectifs ne sont pas au nombre de ceux qu'il convient d'examiner dans le cadre des négociations commerciales. Bien que certaines de ces politiques puissent avoir des répercussions secondaires sur les transferts d'emplois entre les deux pays plutôt qu'à l'intérieur du Canada, ces effets sont généralement assez peu importants. Il n'est pas sûr, au demeurant, que ces transferts soient tous avantageux pour le Canada, comme nous le verrons plus loin.

Politique sociale et culturelle

Programmes d'aide aux régions et à l'industrie

Au Canada, il y a déjà longtemps que le gouvernement fédéral met en place des programmes spéciaux destinés à favoriser la croissance dans les régions économiquement défavorisées, afin d'atténuer les disparités interrégionales en matière de revenu et d'emploi, et d'offrir une gamme de services essentiels de qualité relativement uniforme partout au pays. Pour atteindre ces objectifs, Ottawa fait surtout appel à la législation relative au financement des programmes établis, en vertu de laquelle il verse aux provinces des paiements en espèces pour financer l'assurance-hospitalisation, l'assurance-maladie, les soins de santé prolongés et l'enseignement postsecondaire; il se sert également du Régime d'assistance publique au Canada (aux termes duquel il paye la moitié des dépenses que les provinces affectent à la sécurité sociale), des paiements de péréquation et de la remise de points d'impôt aux provinces. Ces transferts représentent environ 20 % des recettes brutes de la plupart des provinces (au-delà de 40 %, dans le cas des provinces de l'Atlantique).

Le régime d'assurance-chômage est une seconde forme indirecte de transfert aux régions, ayant été expressément conçu pour prolonger la période de prestation à l'égard des chômeurs des provinces de l'Atlantique et des autres régions où le taux de chômage tend à être élevé. La panoplie des programmes de subventions du gouvernement fédéral et des provinces constitue une troisième catégorie de transfert aux régions. Bon nombre des programmes fédéraux sont administrés par le ministère de l'Expansion industrielle régionale (MEIR), mais d'autres ministères (celui de l'Agriculture, en particulier) ont aussi leurs propres programmes.

Le MEIR a entrepris de réviser son mandat en vue de décentraliser la majeure partie du processus décisionnel relatif aux subventions de développement régional; la responsabilité en sera confiée aux instances régionales par l'entremise d'organismes plus sensibles aux particularités et aux possibilités locales, tels que l'Agence des perspectives de l'Atlantique (récemment mise sur pied), la

Stratégie de diversification de l'économie des provinces de l'Ouest et le Comité consultatif du nord de l'Ontario. Quel qu'en soit le nom, ces organismes sont les instruments à l'aide desquels le gouvernement fédéral entend distribuer ses aides financières à l'industrie. Les subventions administrées par ces organismes seront vraisemblablement la cible de mesures compensatoires de la part des États-Unis.

Il existe d'ailleurs des précédents. Au début des années 70, par exemple, les subventions de développement régional accordées à la société Michelin furent considérées comme passibles de droits compensateurs aux termes de la législation américaine et des droits de 1,2 à 2,5 % furent effectivement appliqués de 1973 à 1982 aux expéditions de cette entreprise vers les États-Unis. Dans une affaire récente relative aux exportations canadiennes de poisson de fond de l'Atlantique, l'organisme américain chargé de surveiller les échanges avec l'étranger (International Trade Administration, ou ITA) décidait que les subventions versées aux pêcheurs dans le cadre des programmes de développement régional étaient passibles de droits compensateurs du fait qu'elles ne s'appliquent qu'à certaines régions défavorisées et ne sont pas disponibles partout. Après avoir passé en revue 85 programmes fédéraux et provinciaux d'aide aux régions ou à l'industrie, l'ITA est d'ailleurs arrivée à la conclusion que 55 d'entre eux subventionnaient les producteurs et exportateurs canadiens de certaines espèces de poisson de fond de l'Atlantique (voir la figure B-2).

Le nombre de subventions aux régions et à l'industrie versées directement sous la forme de contributions en espèces ou indirectement au moyen de cautionnements de prêts, de règlements ou de stimulants fiscaux n'a cessé d'augmenter. D'après une étude récente, ces subventions représentaient environ 7 % des dépenses publiques au Canada en 1980, soit près de 8 milliards de dollars ou 2,6 % du PIB[5]. Elles visent des objectifs très divers, tels que la croissance économique ou le développement des régions, la promotion des exportations, la protection d'une industrie en déclin, la survie d'entreprises en difficultés financières provisoires (ou parfois permanentes), le soutien et la stabilisation des revenus, la conservation d'énergie, la diversification de l'infrastructure industrielle d'une localité ou la promotion de la recherche appliquée.

De façon générale, nous ne sommes guère enthousiastes à l'égard des programmes actuels. Nous avons, dans un rapport antérieur, affirmé que « la valeur des emplois créés semble avoir plus d'importance que l'inefficacité résultant de l'implantation d'installations de production dans des endroits qui ne s'y prêtent pas[6] », mais nous croyons aussi, avec la commission Macdonald, que ces mêmes politiques ont peut-être, au mieux, « empêché les disparités de devenir encore plus prononcées[7] ». Dans un document qui paraîtra sous peu, nous ferons le bilan de trois programmes d'aide à l'adaptation visant des industries exposées à la concurrence étrangère, soit le Programme de modernisation des usines de pâtes et papier, le Programme d'aide aux constructeurs de navires et l'Office canadien pour un renouveau industriel, dont l'aide est axée sur les secteurs du textile, du vêtement et de la chaussure. Les résultats de nos recherches nous amènent à conclure que l'intervention de l'État ne se justifiait à peu près pas dans ces trois cas, sauf peut-être en ce qui concerne l'aide à l'adaptation des travailleurs.

Aux États-Unis, le gouvernement fédéral utilise des moyens un peu plus subtils dans la poursuite de ses objectifs de développement régional et industriel, faisant notamment appel à des contrats d'achats militaires ou autres, des mesures de protection commerciale et des subventions à l'exportation et à la recherche appliquée. L'Export-Import Bank des États-Unis offre des prêts, des cautionnements de prêts et un régime d'assurance-crédit pour les exportations; les deux projets de loi à l'étude au Congrès donneraient plus de poids à ces subventions.

Les États américains et les administrations locales offrent aussi à l'industrie toute une gamme de services subventionnés et de mesures incitatives, dont bon nombre s'adressent au secteur manufacturier. Il existe, dans de nombreux États, des programmes visant à attirer les investissements, à stimuler l'activité économique des régions défavorisées, à venir en aide aux petites entreprises et aux entreprises appartenant à des groupes minoritaires, ainsi qu'à promouvoir les exportations, l'innovation technologique, la réduction de la pollution et la mise en valeur ou la conservation de l'énergie. Les États se servent de toute la panoplie des lois fiscales et des incitations dont ils disposent pour attirer les investissements vers leur territoire. Certains États et certaines administrations locales offrent des avantages fiscaux spéciaux applicables à l'achat de matériel neuf et à la création d'emplois, qui prennent la forme de provisions pour amortissement accéléré, de crédits pour les emplois créés et d'une réduction de l'impôt foncier en contrepartie de nouveaux investissements. Certains organismes d'État ou municipaux émettent aussi des obligations industrielles dont les intérêts ne sont pas assujettis à l'impôt fédéral. Le manque à gagner du Trésor américain attribuable à la vente de ces obligations, qui n'est rien d'autre qu'une subvention, atteint sans doute plusieurs milliards de dollars.

En raison de la diversité et du caractère peu évident de ces subventions américaines directes et indirectes, il est

difficile de les déceler et de les évaluer. De toute manière, le Canada n'impose pas souvent de droits compensateurs contre les importations de biens manufacturiers en provenance des États-Unis; il est rare que cela soit à son avantage, puisqu'il jouit ainsi des prix moins élevés de ces produits importés.

Pour le Conseil, la question fondamentale est de savoir si un programme d'aide à l'industrie vise à redéployer les investissements et les emplois au Canada en vue d'atténuer les disparités interrégionales ou s'il tend plutôt à financer des activités qui, à long terme, ne subsisteraient pas sans son apport. S'il s'agit d'un programme axé sur la redistribution des ressources, on peut soutenir que, quels que soient ses autres avantages, il n'est pas nécessaire d'en faire l'objet de négociations avec un autre pays. Un programme de cette nature suppose, en effet, que les recettes fiscales prélevées dans les régions riches du Canada sont redistribuées ailleurs au pays, de sorte qu'il affaiblit la compétitivité, tant intérieure qu'internationale, des industries situées dans ces régions plus fortunées. C'est pourquoi les programmes de ce genre font l'objet de discussions et de négociations fédérales-provinciales. Or, comme les régions mieux nanties auront tendance à s'opposer à de tels transferts, on plafonnera, pour des raisons politiques, les montants débloqués à ces fins. La redistribution des ressources risque donc peu d'influer sur la situation de l'emploi aux États-Unis ou chez les autres partenaires commerciaux du Canada.

Si, toutefois, une subvention versée à l'industrie a pour but d'attirer au Canada des investissements qui, sans elle, ne seraient pas rentables, il est tout à fait légitime d'en faire un objet de négociation bilatérale. Comme nous l'avons souligné plus haut, le Canada et les États-Unis possèdent tous deux une kyrielle de programmes de cette nature.

Sans doute n'est-il pas toujours possible d'établir une distinction très nette entre les programmes qui redistribuent et ceux qui subventionnent. Il nous semble néanmoins que la réflexion amorcée ici peut au moins fournir des points de repère pour la prise de décisions rationnelles et aussi pour aider les autorités politiques à déterminer comment elles peuvent poursuivre leurs efforts en vue de conforter l'économie des régions à chômage élevé sans contrevenir au principe de la non-discrimination dans les échanges commerciaux. Les travaux que nous avons entrepris au sujet des politiques régionales et de l'adaptation industrielle devraient jeter encore plus de lumière sur cette question.

Assurance-chômage

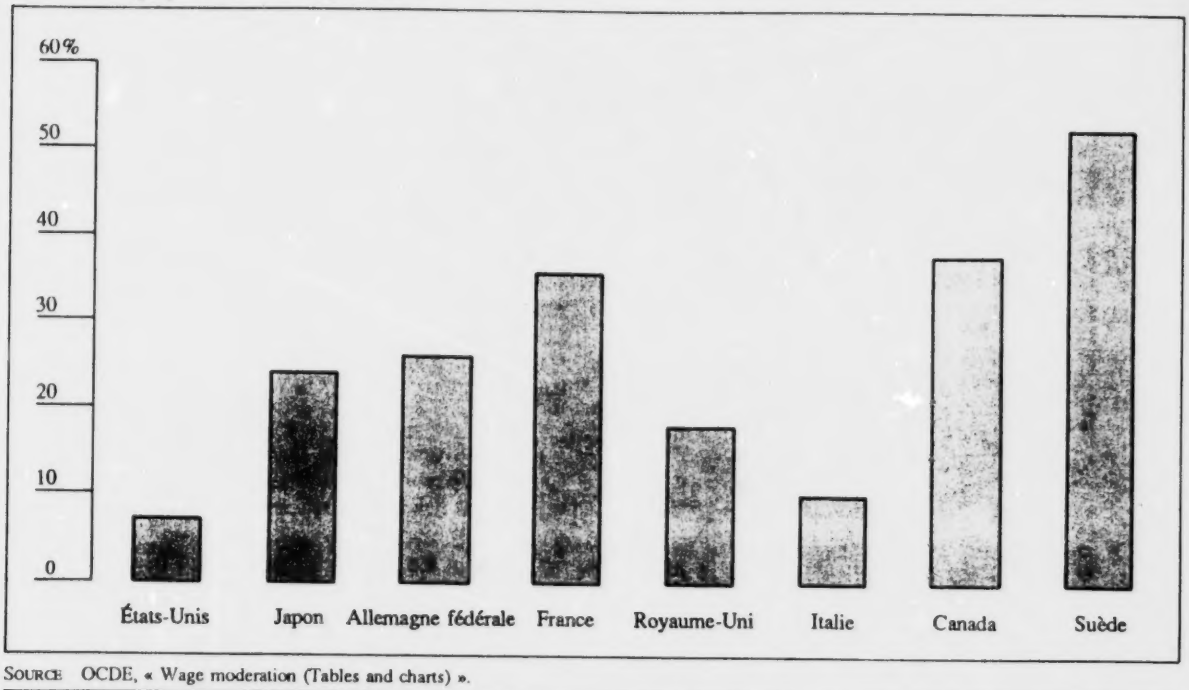
Les programmes canadiens axés sur les transferts de revenu constituent un autre domaine où les règles du jeu ne sont pas uniformes à l'heure actuelle. Ainsi en est-il du régime d'assurance-chômage. L'industrie de la pêche des États-Unis soutient depuis longtemps que la *Loi sur l'assurance-chômage* offre des subventions aux pêcheurs canadiens. Dans une série de requêtes présentées à l'ITA, le litige à régler ne consistait pas à déterminer si le régime d'assurance-chômage dans son ensemble était passible de droits compensateurs mais plutôt à établir si les dispositions spéciales du régime qui ne s'appliquent qu'aux pêcheurs autonomes constituent une subvention accordée à l'industrie canadienne de la pêche. Suivant le jugement rendu par l'ITA, les prestations d'assurance-chômage versées aux pêcheurs autonomes ne sont pas établies sur une base sélective, de sorte qu'elles ne sont pas passibles de droits compensateurs[8]. Cette décision est toutefois intervenue avant que l'ITA ne fasse marche arrière dans l'affaire du bois de construction ou avant l'introduction, devant les deux chambres du Congrès, de projets de loi animés par des sentiments extrêmement protectionnistes. Ce qu'on peut craindre ici, c'est non pas un recours éventuel à des mesures de compensation, puisqu'aussi bien l'assurance-chômage existe des deux côtés de la frontière, mais plutôt l'application de pressions plus générales en faveur de l'« harmonisation » des systèmes d'assurance-chômage des deux pays.

Les taux de chômage sont, depuis longtemps, plus élevés au Canada qu'aux États-Unis, ce qui est attribuable en partie aux hivers plus rigoureux et à l'importance du secteur primaire ici. Cette situation a poussé les autorités politiques à instaurer un régime universel et assez généreux, qui va beaucoup plus loin que le régime américain en ce qui concerne les transferts de revenu aux chômeurs (graphique 4-2).

Le régime canadien diffère, en effet, du régime américain à plusieurs points de vue. Il est administré par le gouvernement fédéral; de façon générale, les règles relatives à l'admissibilité aux cotisations et aux prestations sont uniformes, sauf à l'égard des critères d'admissibilité dans les diverses régions et de la prolongation de la période de prestation lorsque le taux de chômage d'une région atteint un seuil déterminé, les versements étant alors financés à même les recettes générales plutôt qu'au moyen des contributions des employeurs et des cotisations des employés. Le régime renferme aussi un élément d'intersubventionnement qui permet de venir en aide aux travailleurs dans les industries à caractère saisonnier et dans les régions à taux de chômage élevé, ainsi qu'à ceux et celles qui sont en congé de maladie ou de maternité. À l'encontre de ce qui se fait aux États-Unis, aucun effort n'est fait pour établir les contributions des employeurs en fonction de l'évolution de la conjoncture. Chez nos voisins, le programme relève surtout des États et les règles en matière d'admissibilité et de prestations varient

Graphique 4-2

Rapport des prestations d'assurance-chômage au salaire moyen dans huit pays industriels, 1984



SOURCE : OCDE, « Wage moderation (Tables and charts) ».

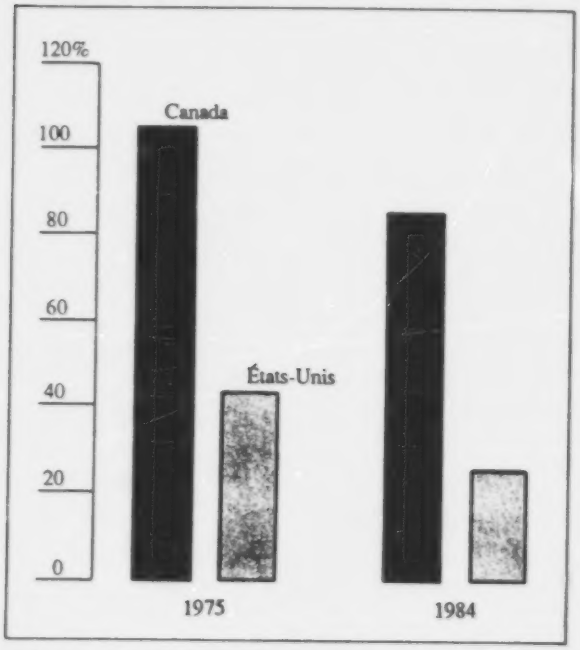
d'un État à l'autre. En règle générale, les États où les revenus sont plus faibles offrent la moins bonne protection du revenu.

Non pas que le régime canadien soit inviolable et qu'aucune modification ne saurait lui être apportée. Certains se demandent si le caractère généreux des règles d'admissibilité et des prestations n'a pas un effet de dissuasion sur ceux qui sont à la recherche d'un emploi. À trois reprises dernièrement, soit dans le rapport de la commission Macdonald, dans celui du groupe d'étude Forget et dans celui du Comité parlementaire qui a suivi, on a recommandé un large éventail de réformes qui méritent d'être examinées et débattues sur la place publique. Le Conseil économique lui-même a proposé à diverses reprises qu'on introduise un système de bons d'emploi en vue d'encourager l'utilisation d'une partie des fonds de l'assurance-chômage à des fins de recyclage ou comme supplément au salaire d'un nouvel employé.

Cependant, ce qui se dégage nettement du débat public qu'a suscité la question jusqu'à maintenant, c'est que les Canadiens ne veulent pas que le programme soit mis au rancart, ni renoncer à sa composante régionale ou à d'autres éléments à moins qu'on ne trouve une solution de rechange viable. Nous croyons que les Canadiens rejetteraient un régime d'assurance-chômage analogue à celui des États-Unis. Si le régime canadien, en effet, se compare assez avantageusement, par son champ d'application et sa portée, avec les régimes européens, celui des États-Unis arrive bon dernier parmi les systèmes des principaux pays membres de l'OCDE. Comme le montre le graphique 4-3, le nombre de chômeurs qui touchent des prestations d'assurance-chômage aux États-Unis est infime, bien que deux types de programmes (ceux des États et celui du gouvernement fédéral) fournissent des prestations élargies et complémentaires en sus des prestations ordinaires. À l'heure actuelle, seulement un chômeur sur quatre aux États-Unis touche des prestations d'assurance-chômage : les trois quarts des huit millions de chômeurs américains n'en reçoivent pas et, parce qu'ils sont sans emploi, ils ne sont protégés par aucun régime d'assurance-maladie. Au Canada, par contre, 85 % des chômeurs touchent des prestations et l'assurance-maladie universelle leur offre une protection complète.

Graphique 4-3

Nombre d'inscrits à l'assurance-chômage en proportion du nombre de chômeurs[1], Canada et États-Unis



1 Soit le nombre total de semaines de prestation divisé par 52 fois le nombre moyen de chômeurs.

SOURCE O. Ashenfelter et D. Card, « Why have unemployment rates in Canada and the United States diverged? », *Economica*, volume 53, nº 210 (Supplement, 1986), pages S184-S185.

Dans l'ensemble, il en coûte beaucoup plus cher aux Canadiens qu'aux Américains pour maintenir leur régime d'assurance-chômage. Ces dépenses supplémentaires sont comprises dans la structure des coûts du Canada, de sorte qu'elles affaiblissent sûrement sa compétitivité à l'égard d'un grand nombre de biens et services. D'autre part, il existe peut-être des industries ou des régions particulières qui bénéficient du régime d'assurance-chômage en raison des particularités qu'il renferme en faveur des régions, comme nous l'avons mentionné plus haut. Il ne nous semble pas logique de considérer ces caractéristiques du régime comme un sujet valable pour la négociation avec d'autres pays, puisque les véritables transferts se font ici entre des personnes, des industries et des régions du Canada. En fait, il serait plus logique, croyons-nous, de soutenir dans les négociations que le régime américain, du fait qu'il est beaucoup plus restreint, constitue une « subvention » à l'industrie américaine et que le Canada devrait donc imposer des droits compensateurs sur les importations en provenance des États-Unis.

Les soins de santé

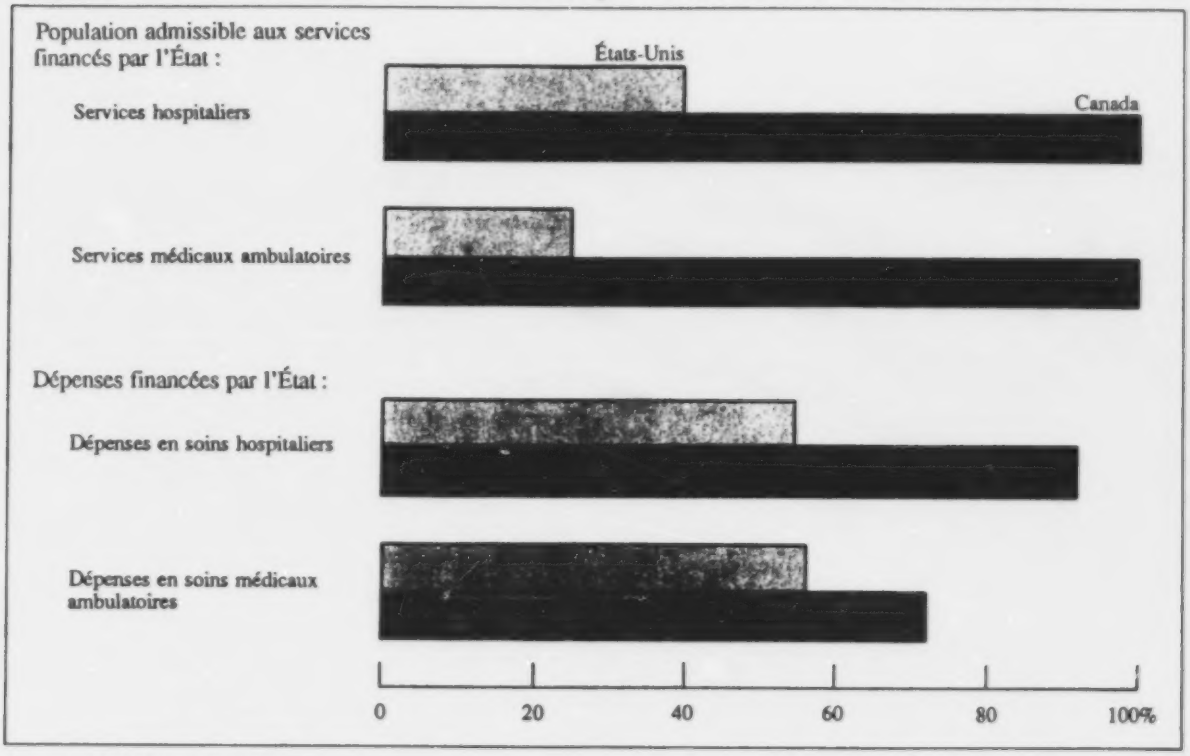
Certains craignent également que l'atmosphère créée par les entretiens bilatéraux n'en vienne à dicter que les soins de santé soient, eux aussi, matière à négociation. Certes, il y aura toujours des Canadiens qui aimeraient que leur système de soins de santé soit modifié, et il importe de continuer à chercher les moyens de l'améliorer. Cela ne veut pas dire que les soins de santé se prêtent à une harmonisation bilatérale sous prétexte que le système canadien comporte un élément de subvention qui vise à détourner les courants d'échanges avec les États-Unis. Qu'en est-il dans la réalité ?

Par l'entremise des 10 gouvernements provinciaux, le Canada dispose d'un régime complet de soins de santé qui fait l'envie des pays étrangers. Les soins de santé font partie intégrante des accords fédéraux-provinciaux de financement. Les ministères provinciaux de la santé administrent un régime complet d'assurances qui couvre les frais hospitaliers, les soins médicaux et, dans la plupart des provinces, le coût des médicaments. Les régimes de la plupart des provinces sont financés au moyen des primes versées par les particuliers et par les familles, ainsi qu'au moyen des recettes fiscales de l'État; ailleurs, ils sont entièrement financés par les recettes générales. La plupart des hôpitaux sont administrés à titre de sociétés privées sans but lucratif.

Quel que soit le critère utilisé pour l'évaluer, le système canadien de prestation des soins de santé est moins coûteux et offre plus que le système américain. L'espérance de vie des Canadiens est plus longue et leur mortalité infantile plus faible. Si l'on tient compte à la fois des dépenses privées et publiques, le coût par habitant des soins de santé est plus élevé d'environ un tiers aux États-Unis. En 1985, le Canada a consacré 8,6 % de son PNB aux soins de santé et tous les Canadiens étaient couverts par l'assurance-maladie; aux États-Unis, par contre, les soins de santé s'élevaient à 10,6 % du PNB, mais des millions d'Américains ne bénéficiaient d'aucun programme public ou privé d'assurance-maladie (graphique 4-4). Le régime public n'est accessible qu'aux personnes âgées de 65 ans ou plus. Les autres doivent s'adresser à des régimes privés et une part importante des coûts est assumée par l'employeur. Les dépenses privées représentent près de 60 % du coût total des soins de santé aux États-Unis, alors qu'elles ne sont que d'environ 25 % au Canada.

Graphique 4-4

Population admissible aux services hospitaliers et médicaux financés par l'État et proportion des dépenses médicales financées par l'État, Canada et États-Unis, 1983



SOURCE OCDE, *La santé en chiffres*.

D'après le U.S. Institute of Medicine, 35 millions d'Américains ne participent à aucun régime d'assurance-maladie et la disparité de l'accès aux soins de santé va en s'accentuant. Les fonds réservés à la prestation de soins aux non-assurés et aux indigents sont nettement insuffisants. Les personnes couvertes par le régime public, qui étaient entièrement protégées par le programme fédéral d'assurance-maladie lorsqu'il a été instauré durant les années 60, doivent maintenant verser de lourdes franchises lorsqu'elles ont besoin de soins médicaux. Malgré leurs efforts combinés, les compagnies d'assurances privées et les régimes publics aux États-Unis n'ont pas réussi à contenir la hausse des coûts au même point que le gouvernement fédéral et les provinces au Canada[9].

Ils ont pourtant bien essayé ! Les compagnies d'assurances négocient avec les établissements et avec les professionnels de la santé des rabais liés au nombre d'assurés et s'efforcent de contrôler leurs coûts en les partageant avec les bénéficiaires. Les crédits budgétaires du gouvernement américain, qui représentent environ 40 % du coût global des soins de santé aux États-Unis, ont maintenu au même niveau les paiements versés au titre de l'assurance-maladie, ce qui a amené les hôpitaux à réduire leurs dépenses d'exploitation. Aujourd'hui, les séjours à l'hôpital sont plus courts, les traitements en clinique externe ont pris plus d'importance et les taux d'hospitalisation ont diminué, de sorte que près de 40 % des lits d'hôpitaux sont inoccupés. Cette surcapacité a fait grimper les frais généraux et, dans certains cas, elle a occasionné des pertes financières. C'est pourquoi de nombreux hôpitaux ont haussé leurs prix pour rester rentables, ce qui a fait monter encore plus les primes d'assurance-maladie[10].

On voit donc que la commercialisation des services et le contrôle des coûts qu'a suscités la concurrence ont engendré un surplus évident de services hospitaliers alors

même que des millions d'Américains sont privés des soins de santé dont ils ont besoin. En outre, probablement à cause de la compression des coûts, le nombre des hôpitaux appartenant à des médecins a diminué de plus de la moitié au cours de la dernière décennie. La plupart ont été achetés par des groupes d'investisseurs qui les opèrent à profit. Certains observateurs craignent que ces investisseurs ne se concentrent sur les patients « rentables » et rejettent les patients non rentables et les indigents non assurés, menaçant ainsi la survie financière des autres hôpitaux[11].

En plus des frais hospitaliers, il y a d'autres facteurs qui aident à rendre le système des soins de santé aux États-Unis beaucoup plus coûteux qu'au Canada. Non seulement le nombre de médecins par habitant y est-il plus élevé (tableau 4-1), mais ils sont en outre mieux rémunérés. Par ailleurs, à cause du grand nombre de poursuites intentées contre les médecins américains, leurs primes d'assurance-responsabilité sont beaucoup plus élevées que celles des médecins canadiens. On peut juger de l'importance de ces facteurs en comparant les honoraires qu'exigent les médecins pour certaines interventions chirurgicales, qui sont de trois à cinq fois plus élevés aux États-Unis qu'au Canada (graphique 4-5). Il est vrai que les établissements privés aux États-Unis affectent des ressources beaucoup plus considérables à la recherche appliquée en soins de santé et qu'ils sont à l'avant-garde des connaissances médicales. Sans doute les Canadiens bénéficient-ils indirectement de ces progrès, mais il est clair qu'ils ne sont pas disposés à renoncer aux avantages dont ils jouissent à l'heure actuelle en matière de soins de santé.

Questions culturelles

Les négociations commerciales engagées avec les États-Unis ont intensifié les préoccupations du Canada au sujet de ce qu'on appelle parfois la « souveraineté culturelle ». La culture a évidemment plusieurs dimensions. Celle qui nous intéresse ici a trait aux aspects – ainsi qu'aux personnes, entreprises et industries concernées – de la culture qui jouent un rôle particulièrement important dans le développement de l'unité nationale et l'expression continue de l'identité canadienne. Plus précisément, nous ne traitons ici que de l'aspect commercial de la culture, et ce, dans les domaines suivants : l'édition et la diffusion du livre, des journaux et des magazines, la production et la distribution de films et d'émissions de radio et de télévision, la production et la distribution d'enregistrements sonores. Il est bien d'autres aspects importants de la culture – les arts visuels et les arts d'interprétation, notamment – qui sont subventionnés dans bon nombre de pays, mais leur importance économique est relativement faible. Nous supposons que ces questions ne sont pas à l'ordre du jour des négociations canado-américaines.

En termes généraux, ce qui préoccupe de nombreux Canadiens, c'est que l'issue de ces entretiens avec les États-Unis pourrait compromettre encore davantage un groupe d'industries culturelles déjà fort fragiles et même sous-développées. Comme nous le verrons, une très grande proportion des produits culturels vendus au Canada sont ou bien importés ou bien faits au Canada par des entreprises contrôlées par des intérêts étrangers. Ceux qui s'en inquiètent affirment que ces produits culturels ne sont pas représentatifs de la vie canadienne et qu'il faut, par conséquent, mettre en place des mesures pour assurer une présence minimale de produits qui expriment véritablement l'expérience canadienne, c'est-à-dire l'essence du patrimoine national, tenant compte des aspects géographiques et historiques, du rôle du français et de l'anglais dans la vie quotidienne et les institutions, de la contribution des autres communautés culturelles, y inclus des peuples autochtones, ainsi que de la diversité régionale des coutumes et des modes de vie. L'objectif premier, dans ce contexte, n'est pas de créer des emplois au Canada ni de détourner les courants commerciaux, mais plutôt de

Tableau 4-1

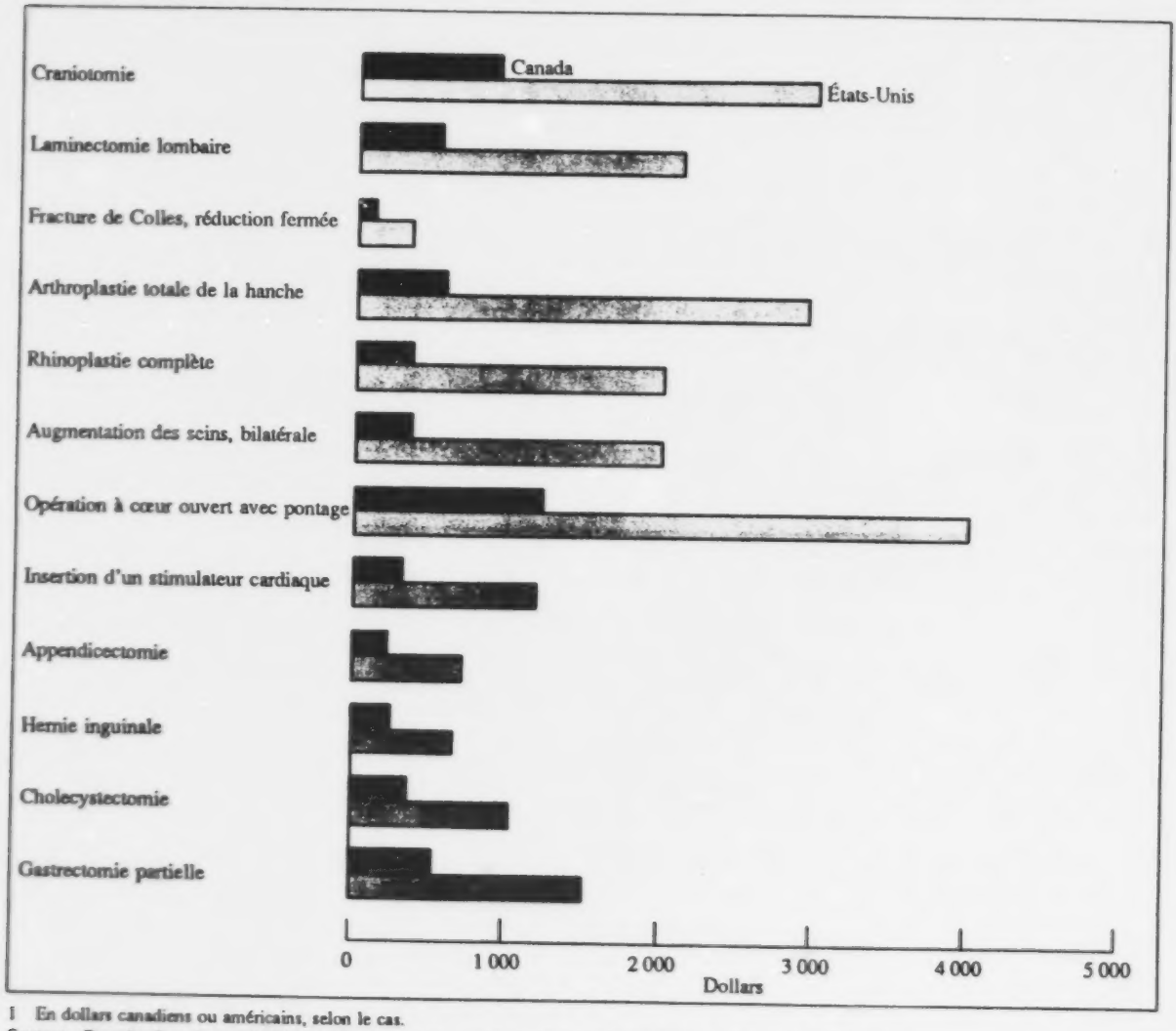
Indicateurs de l'utilisation des services de santé au Canada et aux États-Unis, 1982

	Canada	États-Unis
Soins aux patients hospitalisés (jours-lits par patient par année)	2,1	1,7
Taux d'hospitalisation (en % de la population)	14,7	17,0
Durée moyenne des séjours (nombre de jours d'hospitalisation par patient)	13,3	9,0
Nombre de personnes par lit d'hôpital	145	169
Nombre de personnes par médecin	520	498
Nombre annuel de consultations par personne (1981)	5,5	4,6

Source : Données tirées de : Organisation de Coopération et de Développement Économiques, *La santé en chiffres – 1960-1983 : Dépenses, coûts, résultats*, Paris, OCDE, 1985.

Graphique 4-5

Barème des honoraires versés aux chirurgiens pour certaines opérations spécialisées, Canada et États-Unis, 1986[1]



1 En dollars canadiens ou américains, selon le cas.

SOURCE Données fournies par la Division de l'information sur la santé du ministère fédéral de la Santé et du bien-être.

s'assurer que, outre les produits culturels étrangers, on trouve aussi des produits qui reflètent la spécificité canadienne.

Tant au niveau fédéral que provincial, les gouvernements ont le pouvoir de réglementer le contenu de certains produits culturels. Ce pouvoir s'exerce déjà, dans une certaine mesure, à l'égard des prescriptions qui s'appliquent aux émissions de radio et de télévision. Les gouvernements provinciaux et les commissions scolaires contrôlent, de façon encore plus détaillée, le contenu des manuels scolaires. Mais les autorités publiques manifestent une hésitation bien compréhensible à établir des règles minutieuses quant au contenu des livres, des périodiques, des films, des émissions de télévision, et ainsi de suite. Lorsqu'elles interviennent effectivement, c'est, en général, pour assurer que les entreprises culturelles possédées ou contrôlées par des Canadiens

jouissent d'une présence au moins minimale au sein du marché ou, parfois, pour imposer certaines limites aux importations.

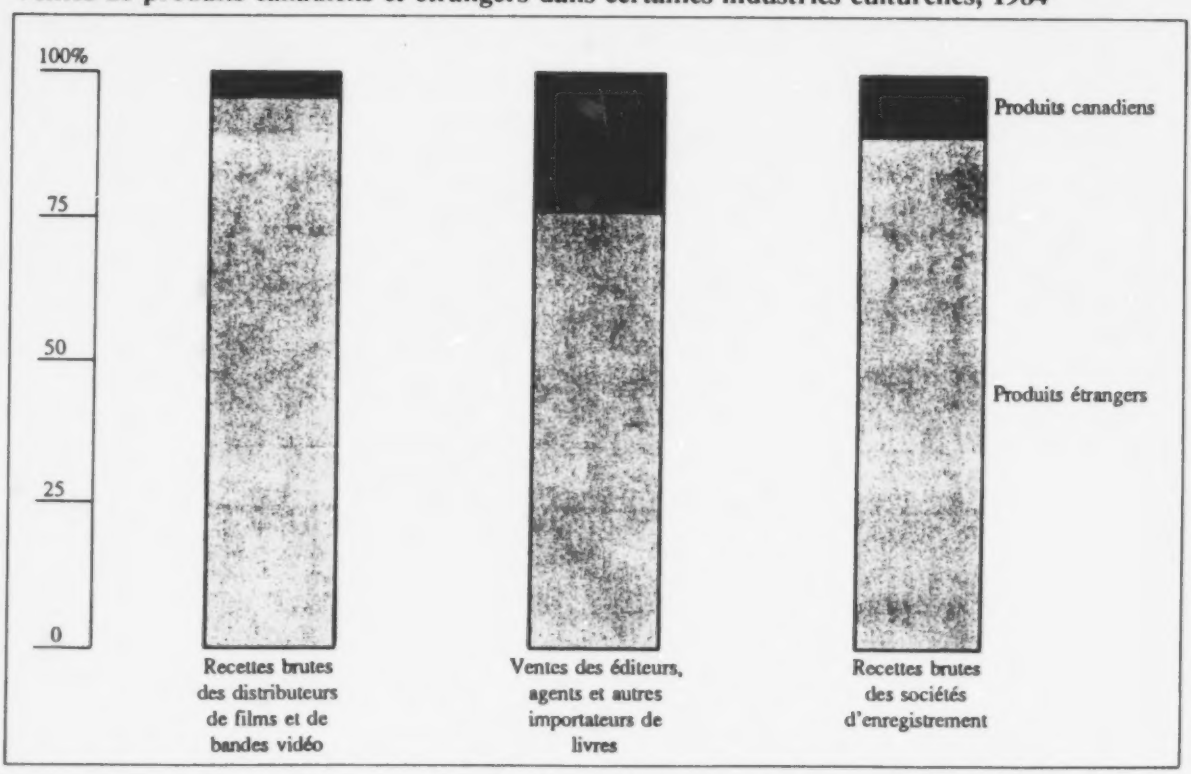
Ce qu'il faut comprendre avant tout, à cet égard, c'est que le Canada n'a jamais posé d'obstacles majeurs à l'entrée de produits et services culturels étrangers. Les chiffres sont éloquents : environ 76 % des livres vendus au pays sont importés; les films étrangers occupent 97 % du temps de projection commerciale dans les cinémas; plus de 90 % des dramatiques présentées à la télévision ne sont pas d'origine canadienne; près de 90 % des ventes d'enregistrements sonores profitent à des entreprises sous contrôle étranger; et environ 75 % des revues vendues dans les kiosques et librairies sont d'origine étrangère. On peut voir au graphique 4-6 l'importance de la production étrangère dans les ventes canadiennes de films, de livres et de disques en 1984.

Le Canada est l'un des plus grands pays importateurs de produits culturels au monde. En 1984, son déficit global au titre des échanges de biens culturels atteignait 2,4 milliards de dollars courants. La part attribuable aux importations en provenance des États-Unis était particulièrement imposante : 81 % pour les livres, 91 % pour les journaux et les périodiques, 90 % pour les films et 52 % pour les enregistrements sonores.

Au Canada, ce sont surtout des filiales de sociétés étrangères qui s'occupent de la vente et de la distribution de la plupart des produits culturels importés, ce qui leur permet d'accaparer une part importante des recettes dégagées sur le marché intérieur. Ceci a pour effet de contribuer au sous-financement chronique des entreprises canadiennes. Ainsi, l'industrie canadienne du disque est dominée par 12 compagnies d'origine étrangère. En 1984, ces entreprises n'ont produit que 28 % des enregistrements réalisés par des Canadiens, tout en touchant 89 %

Graphique 4-6

Ventes de produits canadiens et étrangers dans certaines industries culturelles, 1984



SOURCE Statistique Canada, « Le solde du commerce international du Canada dans le secteur culturel », *Communiqué de la culture*, volume 9, nº 5, août 1986.

des bénéfices d'exploitation de cette industrie. Dans le secteur de l'édition, les maisons étrangères ont publié seulement 22 % des titres d'auteurs canadiens, mais elles ont touché 61 % du chiffre d'affaires global. Sans oublier, bien sûr, la prépondérance des grands studios hollywoodiens dans l'industrie cinématographique, qui génèrent environ 90 % des recettes tirées du film et de la vidéo au Canada (un marché de près d'un milliard de dollars); pourtant, ces studios ne distribuent presque aucun film canadien. La part des recettes que l'industrie cinématographique canadienne a tirée de la distribution de films canadiens représentait moins de 1 % de toutes les recettes de distribution réalisées au Canada.

La question du « contenu » de la production culturelle revêt évidemment plus d'importance au Canada anglais que dans les régions francophones. La grande difficulté à laquelle font face les entreprises culturelles anglophones est la présence massive d'un voisin également anglophone, dont l'économie est au moins 10 fois plus importante que celle du Canada, ce qui permet aux producteurs et distributeurs américains de réaliser des économies d'échelle que leurs homologues canadiens sont tout simplement incapables d'égaler. Bien que la situation varie d'un secteur culturel à l'autre, il semble que, de façon générale, les entreprises canadiennes parviennent avec peine à survivre. À cause de leur faible pénétration du marché, elles sont sous-capitalisées et affichent un faible niveau de bénéfices non répartis et des coefficients d'endettement élevés, de sorte que les établissements financiers et les autres prêteurs aux entreprises hésitent à leur accorder du crédit. D'où la difficulté de commercialiser et de promouvoir les produits canadiens.

Entre temps, l'évolution de l'environnement commercial joue au détriment des producteurs canadiens. Il se produit notamment une tendance à la concentration, qui se manifeste par des prises de contrôle et des fusions importantes aux États-Unis et en Europe. De vastes conglomérats, comme Coca-Cola et Gulf Western, se sont associés pour acquérir des participations dans le secteur culturel. Ils possèdent maintenant Columbia Pictures et Tri-Star Pictures, les studios Paramount, les maisons d'édition Simon and Schuster et Prentice-Hall, et la chaîne de distribution de films Famous Players. Parallèlement, certaines sociétés œuvrant dans le secteur de la culture ont pris de l'expansion et diversifié leurs avoirs afin de tirer parti des économies d'échelle. Ainsi, le consortium RCA/NBC/General Electric s'est lancé dans la radiodiffusion, le disque et les périodiques. Pas moins de 10 grandes sociétés américaines possèdent des intérêts dans au moins six industries du secteur des communications, soit l'édition, l'enregistrement sonore, la production cinématographique, les chaînes de cinéma, la radiodiffusion et la câblodistribution; huit autres entreprises ont des intérêts dans cinq domaines; 13 sociétés possèdent une participation dans quatre industries et, enfin, 38 compagnies sont présentes dans trois industries culturelles[12]. D'aucuns craignent que, dans un régime de libre-échange non réglementé, ces multinationales ne parviennent, grâce à leur puissance financière et à leurs techniques de distribution et de commercialisation très avancées, à marginaliser les produits culturels canadiens au Canada même.

Il existe, bien sûr, quelques sociétés canadiennes qui occupent une place importante sur le marché mondial. Ces dernières années, par exemple, un entrepreneur canadien a pu établir une grande chaîne de journaux aux États-Unis et au Royaume-Uni aussi bien qu'au Canada. Un autre homme d'affaires canadien s'est taillé une place fort enviable dans le domaine de la distribution cinématographique. Certains s'inquiètent néanmoins de la possibilité que les entrepreneurs canadiens désireux d'investir dans le secteur culturel à l'étranger n'y soient la cible de mesures de rétorsion si le Canada continue de restreindre la présence des produits culturels étrangers à l'intérieur de ses frontières. L'argument n'est pas sans valeur, mais il faut reconnaître que les marchés américain et britannique sont si vastes que l'origine nationale des entreprises qui y opèrent ne risque guère d'altérer la demande en produits reflétant la culture des États-Unis ou du Royaume-Uni. Il n'en va pas de même de l'influence des entreprises étrangères implantées au Canada. En d'autres termes, la réciprocité ne garantit en rien que les exigences canadiennes en matière de contenu puissent être satisfaites. Elle peut même avoir l'effet contraire.

En ce qui concerne les industries dans lesquelles le Canada ne peut réaliser des économies d'échelle suffisantes ou dans lesquelles il existe des obstacles économiques à la croissance, on admettra que le Canada devra peut-être abandonner certains domaines d'activité et développer d'autres créneaux pour survivre sur les marchés internationaux. Il reste que les Canadiens ne croient pas qu'on puisse s'en remettre aux seules considérations commerciales pour décider de l'aptitude à assurer un niveau minimal de production culturelle canadienne.

C'est pourquoi, dans le but de promouvoir le développement culturel du Canada et la présence de ses propres industries sur le marché national, les autorités du pays sont intervenues de diverses façons, et d'abord en imposant des restrictions directes sur la concurrence étrangère (figure 4-1). Ces mesures comprennent, notamment, la réglementation du contenu canadien, qui limite la diffusion d'émissions de télévision et d'enregistrements musicaux en provenance des États-Unis; le projet de loi C-58, qui vise à réduire les recettes publicitaires des

Figure 4-1

Effets, sur les producteurs américains, des mesures prises par le Canada pour protéger ses industries culturelles

	Mesures de protection	Effets sur les producteurs américains
Télédiffusion, radiodiffusion et câblodistribution	Réglementation sur le contenu canadien	Limite la diffusion des émissions américaines au Canada et pourrait devenir une source de friction entre les deux pays à mesure que le CRTC exige davantage d'émissions canadiennes de divertissement.
	Projet de loi C-58	Rapatrie en faveur des stations canadiennes la publicité faite à partir des stations frontalières américaines en interdisant aux annonceurs canadiens de déduire aux fins d'impôt les dépenses engagées aux États-Unis.
	Substitution simultanée	Donne aux stations canadiennes la possibilité d'éliminer des télécâbles les signaux américains lorsqu'une émission est diffusée en même temps de part et d'autre de la frontière.
	Câblodistribution	Les Canadiens peuvent posséder des réseaux américains de câblodistribution, mais les Américains ne peuvent posséder des réseaux canadiens. Ni l'un ni l'autre pays ne permet à des étrangers de posséder sur son territoire des stations de radio ou de télévision.
	Fonds pour la diffusion de téléfilms	Subventionne la production d'émissions canadiennes de télévision, y compris celles qui sont vendues à l'étranger.
	Cancom	À Windsor, la société Les communications par satellite canadien Inc. capte les signaux de la télévision de Détroit, en fait la rediffusion par satellite et les vend sans compenser les stations de Détroit. Cancom réexporte les signaux à une compagnie américaine qui les fournit à des compagnies de câblodistribution dans les régions frontalières des États-Unis.
Production de films et d'émissions de télévision	Retransmission par câble	Les compagnies canadiennes ne paient pas pour les signaux américains qu'elles transmettent sur leurs réseaux. Le gouvernement canadien se montre sympathique aux demandes de compensation des compagnies américaines et se propose d'instaurer une forme quelconque de redevances dans la *Loi sur le droit d'auteur*.
	Loi sur Investissement Canada	Les investissements américains dans les industries culturelles sont traités avec plus de rigueur que dans les autres industries, même lorsqu'une compagnie américaine acquiert simplement la filiale canadienne d'une autre compagnie américaine.
	Distribution de films	Le ministère des Communications désire confier exclusivement aux distributeurs canadiens une petite catégorie de films afin d'aider davantage les producteurs canadiens.
	Déduction pour amortissement	Représente un stimulant fiscal pour les producteurs canadiens de films et d'émission de télévision.
Édition	Projet de loi C-58	Accorde aux entreprises canadiennes une incitation à acheter des espaces publicitaires dans les périodiques d'origine canadienne plutôt que dans les satellites de périodiques américains, et empêche les entreprises américaines d'acquérir des publications canadiennes qui se financent par la vente d'espaces publicitaires.
	Tarifs douaniers	Les règlements douaniers interdisent l'entrée au Canada de magazines américains dont plus de 5 % de la publicité s'adresse principalement aux Canadiens, ce qui empêche les périodiques américains de vendre des services publicitaires dans l'édition canadienne de leurs produits américains.
	Loi sur Investissement Canada	La politique du gouvernement est de forcer les entreprises américaines qui font l'acquisition de maisons d'édition canadiennes, même si celles-ci appartiennent déjà à des intérêts américains, à en céder le contrôle à des Canadiens en deçà de deux ans.
	Subventions postales	Le Canada offre aux éditeurs un grand nombre de subventions postales, lesquelles confèrent aux périodiques canadiens un avantage de coût. Les publications américaines ne sont admissibles à une subvention que si elles sont imprimées au Canada.
Enregistrements sonores	Parts de contenu canadien	Le temps de diffusion des enregistrements américains est réduit.
	Tarifs douaniers sur les disques et les bandes magnétiques	Les multinationales de disques sont contraintes à importer au Canada les bandes mères pour produire les disques ici. (Les huit plus grandes compagnies de disques au Canada appartiennent à des étrangers.)

SOURCE *The Globe and Mail*, 4 avril 1987, page D1.

stations de radio et de télévision américaines situées près de la frontière canadienne en interdisant aux annonceurs canadiens de déduire de leur revenu imposable les dépenses engagées aux États-Unis et à les dissuader de faire de la publicité dans les périodiques américains; les subventions accordées aux périodiques canadiens pour réduire leurs coûts postaux; les règlements douaniers qui interdisent l'entrée au Canada de périodiques américains dont plus de 5 % des annonces publicitaires sont destinées au marché canadien; les droits de douane imposés sur les disques et les cassettes, qui obligent les sociétés américaines à importer les bandes maîtresses au Canada et à y enregistrer les produits sonores; et la déduction pour amortissement consenties aux producteurs canadiens de films et d'émissions de télévision. En outre, il est interdit à toute société étrangère d'acheter une station canadienne de télévision, de radio et de câblodistribution. Malgré toutes ces mesures et la diversité des subventions accordées à la création dans ces industries, les étrangers continuent de jouer un rôle très important sur le marché des produits culturels au Canada.

Il est vrai, au demeurant, que les Canadiens bénéficient substantiellement du vaste choix et de la qualité des films, émissions télévisées, disques et publications en provenance des États-Unis, ainsi que la possibilité de vendre dans ce pays des produits et des spectacles d'origine canadienne. Mais il est également vrai que si l'on veut maintenir une part substantielle de contenu canadien dans le contexte du libre-échange avec nos voisins, le déséquilibre des pouvoirs de marché, qui favorise la gigantesque industrie américaine, caractérisée par un degré élevé de concentration et la présence de conglomérats, au détriment de l'industrie canadienne, fragile et mal financée, constitue un argument de poids en faveur du maintien de contrôles sur la pénétration des produits culturels étrangers et en faveur de la réglementation de l'État.

Dans le contexte des négociations en cours, le Canada devrait, selon nous, axer ses revendications en matière de souveraineté culturelle sur le contenu canadien et la compétitivité. Il ne devrait se préoccuper de l'origine des propriétaires des entreprises culturelles que si elle tend à limiter les deux autres éléments. Et la mise en place d'entraves aux importations ne devrait pas servir à exclure les produits étrangers mais plutôt à assurer un degré minimal de contenu canadien.

Nous n'avons pas effectué d'analyse détaillée des industries culturelles, de sorte que nous ne sommes pas en mesure de formuler des suggestions particulières à chacune d'entre elles. Cependant, dans la mesure où les formes actuelles d'intervention vont au-delà de ce qui est nécessaire pour assurer un niveau raisonnable de contenu canadien – et cette exigence peut évidemment varier d'une industrie à l'autre –, on devrait se montrer disposé à modifier les règlements actuels, que ce soit dans le contexte des négociations commerciales ou de toute autre façon.

Bref, nous disons aux législateurs canadiens : le patrimoine du Canada repose sur une pluralité de cultures, de traditions et de relations qui cohabitent toutes dans un même pays. Veillez donc à ce que les Canadiens disposent des moyens nécessaires pour créer et transmettre ce qui leur appartient en propre. Soyez néanmoins très sélectifs en ce qui concerne les activités qu'on doit soutenir et les moyens qu'on doit prendre pour le faire.

Conclusion

Tout ensemble raisonnable de règles devant éventuellement régir les relations commerciales entre le Canada et les États-Unis doit avoir assez d'amplitude pour reconnaître que le Canada s'est engagé, par ses choix politiques, à mettre en œuvre des programmes sociaux et régionaux qui, pris ensemble, sont plus coûteux que ceux qu'on trouve aux États-Unis. Le Canada possède également un régime de soins de santé qui est financé par la collectivité plutôt que par les consommateurs. À un niveau plus général, on trouve dans la plupart des pays membres de l'OCDE des programmes publics qui sont axés sur la redistribution du revenu et de l'activité économique entre les régions, ou qui offrent une protection à leurs citoyens en cas de maladie, d'accident ou de perte d'emploi; c'est pourquoi ces programmes ne sont pas compris au nombre des subventions passibles de droits compensateurs, telles que définies par le GATT. S'ils sont exclus de la définition du GATT, c'est qu'ils n'ont pas pour effet de détourner les échanges et ont peu d'incidence sur le commerce international. Ils ne justifient donc pas, en l'occurrence, que les États-Unis adoptent des mesures de compensation contre le Canada. Bien plus, le Conseil économique dans sa totalité appuie les choix que les Canadiens ont déjà faits, même si nous croyons qu'il nous incombe de donner, à l'occasion, des avis sur la manière d'améliorer les programmes en place.

Pour ce qui concerne les industries culturelles, nous tenons à souligner que seules celles qui ont une vocation commerciale sont en cause. Il s'agit principalement de l'édition, de la production d'émissions de radio et de télévision, ainsi que de la production de films et d'enregistrements sonores. Les chiffres montrent que la

pénétration américaine de ces industries au Canada est déjà très importante.

L'intervention des pouvoirs publics dans ces domaines manifeste avant tout la volonté d'assurer qu'un niveau minimal de contenu canadien soit offert à la population. Bien que cet objectif puisse être atteint au moyen de négociations directes, le recours aux moyens indirects est plus fréquent, y compris l'imposition de restrictions sur la propriété des entreprises, dont il a été question plus haut. Ces interventions peuvent évidemment entraîner des coûts. Étant donné l'importance vitale des produits culturels pour l'identité canadienne et pour la vie de la nation, nous comprenons que de telles décisions soient considérées comme essentielles.

Il ne s'ensuit pas, toutefois, que chaque élément au sein de ce groupe d'industries ait besoin d'être protégé. Cette décision doit plutôt relever d'un examen ponctuel. L'objectif primordial est d'appuyer le principe et la réalité du contenu canadien, ainsi que la viabilité des industries chargées de l'assurer. Parmi les divers moyens de poursuivre cet objectif, on préférera faire appel à ceux qui produisent les avantages les plus évidents et qui, en même temps, imposent le moins de restrictions.

5 Conclusions

La prochaine année marquera, d'une façon ou d'une autre, un point tournant dans l'histoire du Canada. Si les négociations actuelles conduisent effectivement à un accord canado-américain de libre-échange, l'économie canadienne sera lancée sur une nouvelle voie d'ouverture vers l'extérieur; une telle évolution exigerait d'importants ajustements mais elle serait aussi prometteuse d'avantages soutenus. Si aucun accord commercial n'intervient, les Canadiens devront repenser sérieusement leur façon de conduire la politique commerciale et la diplomatie internationale. Il est incontestable que le Canada est actuellement dans une position vulnérable sur une scène internationale devenue de plus en plus instable. Notre présent et même notre avenir sont façonnés par des événements qui se produisent à l'extérieur de nos frontières. Cette situation n'est pas nouvelle : depuis des années, la santé de nos industries d'exportation, notre politique monétaire et notre taux de change sont influencés par des décisions qui sont prises et des activités qui sont entreprises à l'étranger, la plupart du temps aux États-Unis. Ce qui est nouveau depuis quelques années, c'est d'abord le degré élevé d'intégration des marchés mondiaux et ensuite le déclin relatif de l'hégémonie économique des États-Unis. Il est étonnant de constater que, même si le Japon et l'Allemagne de l'Ouest exercent des rôles de plus en plus importants dans le commerce international, ni l'un ni l'autre pays n'est en mesure de devenir le chef de file de l'économie mondiale. Ces facteurs laissent présager une période soutenue d'incertitude sur la scène internationale.

Les États-Unis ne dominent plus le commerce international ni les marchés financiers mondiaux. Les entreprises américaines ont maintenant des rivales en Europe, au Japon et, de plus en plus, dans les nouveaux pays industrialisés dotés de technologies de pointe. Plusieurs grandes sociétés américaines ont internationalisé leur production en s'approvisionnant à l'extérieur, tout en modernisant leurs installations intérieures de production.

Sur le plan financier, l'économie américaine n'est plus la principale source mondiale de capitaux; au contraire, les États-Unis sont devenus le pays le plus endetté au monde, affichant le plus important déficit budgétaire de leur histoire. La Réserve fédérale a maintenu les taux d'intérêt à des niveaux historiquement très élevés en termes réels, attirant ainsi aux États-Unis un volume important d'épargne étrangère qui a servi à financer l'énorme déficit commercial du pays. Pendant près de cinq ans, le stimulant exercé à la fois par le déficit budgétaire et des taux d'inflation réduits a provoqué chez les consommateurs américains une augmentation spectaculaire des dépenses pour l'achat d'automobiles, de maisons et d'autres biens de consommation. Il en est résulté une forte augmentation des importations et un énorme déficit commercial.

En conséquence, le Canada a pu profiter du mouvement ascensionnel général de la conjoncture nord-américaine, tout en ressentant les effets du fléchissement prolongé des prix des produits de base sur les marchés mondiaux. La forte surcapacité de production dans les secteurs du pétrole, des métaux de première transformation et de l'agriculture a fait chuter les prix à des niveaux sans précédent. Le mouvement de recyclage des pétrodollars de l'OPEP, dirigé principalement vers les pays en développement, a cessé, et l'afflux de prêts privés vers ces pays s'est asséché. Ce n'est que récemment que la remontée des prix pétroliers s'est révélée suffisante pour inciter les producteurs de l'Ouest canadien à prospecter et à investir de nouveau. Dans l'industrie agricole, les possibilités d'une amélioration prochaine sont plutôt minces, étant donné l'octroi de subventions massives dans ce secteur et la présence d'importantes réserves accumulées. Bien que certains progrès aient été accomplis dans la réduction des superficies en production, il se peut fort bien que la remontée des prix des céréales à leurs niveaux du début des années 80 ne se produise pas avant que nous ne soyons bien engagés dans la décennie des années 90.

L'évolution conjoncturelle des prix des produits de base s'échelonne habituellement sur une assez longue période de temps, du fait que l'élimination des écarts entre l'offre et la demande ne s'effectue pas du jour au lendemain. Il s'agit là d'un handicap particulièrement sérieux pour le Canada, par suite du rôle important que jouent l'énergie, l'agriculture et les autres produits de base dans l'économie de certaines régions du pays. De fait, la croissance de l'économie canadienne a été passablement inégale. Elle a été presque entièrement concentrée dans les provinces centrales, en raison de l'expansion des exportations vers les États-Unis et de la croissance considérable des dépenses de consommation.

Les pays du Tiers Monde ont éprouvé des difficultés à honorer leurs dettes extérieures par suite de la faiblesse des prix des matières premières. Bien que les pays les plus

endettés de l'Amérique latine aient réussi dans une certaine mesure à rééchelonner leurs obligations, l'endettement de ces pays demeure énorme. Comme les sources privées de nouveaux prêts se sont taries et que la plus grande partie de l'épargne étrangère se dirige plutôt vers les États-Unis, plusieurs de ces pays sont affligés d'une carence endémique de liquidités; ils auront donc beaucoup de difficulté à honorer leurs obligations, à moins de pouvoir exporter davantage et à meilleurs prix. Ce problème est aggravé par la fuite des capitaux et par des disparités prononcées de richesse, qui dépassent les écarts de revenu et de richesse que l'on observe dans les pays industrialisés.

L'intégration croissante des marchés financiers a entraîné ses propres risques et incertitudes. Les mouvements de capitaux d'un pays à l'autre sont maintenant déterminés dans une large mesure par les décisions des grands investisseurs, suite aux variations des taux d'intérêt dans les divers marchés. Cela confère aux marchés financiers une envergure et une liquidité additionnelles, mais augmente également l'instabilité, de telle sorte que les achats, les ventes ou les défauts de paiement importants sur un marché se transmettent rapidement aux autres. Ceci, à son tour, contribue à accroître l'incertitude sur le plan des taux de change et des taux d'intérêt, à un moment où le fardeau de l'endettement est déjà excessif; les débiteurs sont donc très vulnérables aux mouvements défavorables des capitaux et des taux d'intérêt.

Pour ce qui est de l'avenir, l'aspect le plus inquiétant sur la scène internationale est le protectionnisme croissant pratiqué par les États-Unis. Plusieurs considèrent les dispositions des deux projets de loi du Congrès sur la politique commerciale, débattus en ce moment, comme un signe que les dirigeants américains se proposent de modifier les règles actuelles du GATT à leur propre avantage et d'imposer unilatéralement à leurs partenaires commerciaux leurs propres règles et sanctions. Ces projets de loi sont très désavantageux pour les pays occidentaux engagés dans le commerce international et risquent de provoquer une guerre de représailles commerciales comme nous n'en avons pas vue depuis les années 30.

Il est ironique de constater que ces projets de loi sont débattus au moment où les négociations sur une zone canado-américaine de libre-échange sont sur le point d'aboutir. Ces questions ne pouvaient figurer à l'ordre du jour à un plus mauvais moment. Cet automne, le Congrès américain doit élaborer un projet de loi mixte sur le commerce qui sera ensuite soumis au président. S'il propose des mesures d'une rigueur qui se rapproche de celles des deux projets de loi déjà adoptés, il pourrait être rejeté par un veto présidentiel. Mais un tel veto risque de soulever suffisamment d'irritation au Congrès pour motiver celui-ci à rejeter tout accord canado-américain qui pourrait être proposé. On doit également considérer la possibilité qu'un accord canado-américain, une fois négocié, puisse être rejeté par l'un ou l'autre pays à l'étape de la ratification. Sans perdre ce risque de vue, nous énonçons dans les paragraphes qui suivent des critères pouvant servir à l'évaluation d'un accord et, en même temps, des choix de politique dans l'éventualité où un accord ne serait pas ratifié.

Problématique des relations commerciales canado-américaines

Nous avons soutenu qu'il est dans l'intérêt du Canada, devant le protectionnisme croissant aux États-Unis, de rechercher la stabilité qu'un accord commercial canado-américain pourrait lui apporter. Nous avons établi qu'un accord global de libre-échange entre les deux pays, tel qu'analysé au chapitre 3, se solderait par des gains véritables pour les Canadiens sous forme d'une réduction des prix et d'une augmentation des revenus réels, de l'investissement et de l'emploi. Les États-Unis y gagneraient également en termes de revenus, d'investissements et d'emplois, mais sans doute les gains seraient-ils proportionnellement moins élevés. Comme les tarifs canadiens sur les produits manufacturés sont considérablement plus élevés que les droits américains correspondants, l'adaptation se ferait en grande partie dans le secteur manufacturier. Toutefois, l'avantage inhérent à la possibilité d'avoir accès en franchise à un marché 10 fois plus grand que le marché canadien et d'accroître la productivité grâce à une rationalisation et à une spécialisation de ses usines permettrait au Canada de renforcer sa compétitivité non seulement sur le marché nord-américain mais aussi sur les autres marchés internationaux.

Si un accord de libre-échange est ratifié, nous prévoyons qu'il sera appliqué de façon graduelle. En conséquence, nous estimons, à la lumière de l'expérience passée, que les problèmes d'adaptation de la main-d'œuvre seront relativement minimes. Pour cette raison, nous rejetons l'idée de recourir à des programmes spéciaux d'adaptation conçus exclusivement pour les victimes éventuelles du chômage attribuable à la libéralisation du commerce. Nous croyons plutôt en la nécessité de concentrer les ressources dans des programmes visant à aider les travailleurs à passer d'un emploi à un autre. Une attention particulière devrait être accordée à la formation en vue d'emplois de l'avenir ainsi qu'à des services efficaces d'orientation et de placement, y compris le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie. En outre, comme nous l'avons souligné dans notre récent rapport de synthèse sur le changement technologique, le Canada doit consacrer plus d'effort à améliorer la qualité de l'enseignement de base afin que les gens apprennent à

apprendre et puissent par conséquent s'adapter avec facilité et rapidité aux changements qui se produisent en milieu de travail.

Il est difficile de spéculer sur la forme que l'accord pourrait prendre, surtout à la lumière de ce que nous savons actuellement sur les projets de loi du Congrès sur la politique commerciale. Les dispositions touchant la capacité excédentaire dans le projet de loi du Sénat pourraient être utilisées d'une façon directe pour refouler les exportations canadiennes de matières premières, et la définition des subventions « déloyales » retenue par le Congrès est si vaste et catégorique qu'elle pourrait s'étendre à pratiquement tous les programmes gouvernementaux et être ainsi utilisée comme fondement pour des représailles commerciales contre un nombre presque illimité d'importations. Ces deux dispositions constituent à elles seules une menace directe au bien-être des Canadiens et à leur capacité en tant que nation souveraine de mettre en œuvre leur propre politique industrielle et sociale.

Le Canada étant, sur le plan démographique, un pays de taille moyenne dont la population est très dispersée, il a dû investir des fonds publics considérables dans des programmes visant à répartir la croissance économique dans les 10 provinces et à assurer partout au pays l'universalité et l'uniformité des programmes sociaux. Alors que les États-Unis ont plutôt favorisé l'intervention des forces du marché et des régimes privés dans ce domaine, le Canada a misé sur des services gérés par les pouvoirs publics, lesquels sont plus largement financés à même les recettes générales de l'État. Le Canada a donc choisi une forme différente de financement et, en général, des programmes offrant des avantages plus considérables que ceux disponibles aux États-Unis. Il semble assez évident que, d'après les projets de loi du Congrès, on pourrait invoquer l'existence de programmes canadiens bien établis pour justifier des représailles contre les exportations canadiennes. En effet, une alliance pourrait se former entre les Américains cherchant à promouvoir leurs ambitions protectionnistes et les groupes au Canada qui aimeraient voir le démantèlement de certains de nos principaux programmes publics.

On relève trois domaines où les programmes canadiens risquent d'être remis en question : les subventions aux régions et aux industries, les soins de santé et l'assurance-chômage. Bien que des démarches susceptibles de mener à une revue de certaines subventions aux entreprises nous paraissent souhaitables, nous croyons que les mesures d'aide aux régions destinées à redistribuer les emplois et les revenus à l'intérieur du Canada ne doivent en aucune façon être retenues comme cible pour justifier des interventions américaines en matière de commerce. Quant aux programmes sociaux, ils n'ont rien à voir avec des subventions susceptibles d'influer sur les courants commerciaux; il n'existe donc aucun argument légitime que pourraient invoquer les États-Unis pour tenter de les amener sur la table des négociations ou de les remettre en question dans le cadre d'éventuelles dispositions commerciales.

Enfin, sur la question de la souveraineté culturelle, le problème nous semble lié à un sérieux déséquilibre sur le plan des ressources, notamment du côté du marché de langue anglaise. Le Canada possède une frontière très ouverte en matière culturelle : de façon générale, le marché canadien est envahi par les livres, la musique, les émissions télévisées et les films d'origine américaine. Dans certains cas, mais non dans tous, cette préférence est motivée par une question de qualité. Dans de nombreux domaines, tels que ceux de la production de films, d'émissions de télévision et de livres, la tendance croissante à la concentration et à l'entrecroisement des conglomérats aux États-Unis ne laisse que peu de place pour une concurrence équilibrée dans un environnement de libre-échange, ou pour la prise en considération des préoccupations canadiennes. C'est ce qui a incité le gouvernement à intervenir pour exiger un certain contenu canadien. Bien que l'on puisse profiter de l'occasion pour éliminer certaines causes particulières d'irritation, nous sommes d'avis que l'industrie culturelle, correctement définie, est un domaine où les termes d'un accord canado-américain doivent tenir compte des préoccupations du Canada. En même temps, il pourrait être nécessaire pour les Canadiens de rechercher les formes d'appui à la culture les moins susceptibles de nuire aux échanges commerciaux.

Critères d'évaluation d'une entente commerciale

Le 4 octobre constitue la date limite pour les négociations canado-américaines. Une fois l'accord paraphé par les négociateurs, il sera déposé au Parlement et au Congrès pour y être discuté et ratifié. Cette période sera la plus importante pour les Canadiens. Au cours de celle-ci, les personnes intéressées pourront analyser les répercussions à long terme de l'accord, calculer l'avantage net qu'il donne à chaque pays et évaluer les sauvegardes assurant que chaque pays pourra poursuivre tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de ses frontières ses objectifs économiques et sociaux sans avoir à craindre des mesures commerciales radicales ou des représailles.

Pour que les Canadiens acceptent de ratifier un accord, celui-ci devra les satisfaire dans un certain nombre de domaines.

1 En offrant un plus libre accès aux marchés américains, l'accord doit tenir compte des barrières qui existent au niveau des États et des localités, de même qu'au palier fédéral.

2 Il doit délimiter clairement les domaines des politiques, du commerce et de l'investissement qui ne sont pas négociables, ainsi que les institutions, les lois et les règlements intérieurs qui sont à l'abri de mesures de rétorsion.

3 Il doit définir avec précision les subventions qui sont passibles de droits compensateurs et celles qui ne le sont pas parce qu'elles sont conformes aux définitions actuelles du GATT des subventions non passibles de droits compensateurs.

4 Enfin, il doit prévoir un mécanisme de règlement des différends qui traiterait des sujets irritants de façon expéditive et impartiale.

Les autres avenues

Enfin, nous devons considérer la position que le Canada devrait adopter si les négociations commerciales en cours achoppaient avant la date d'échéance du 4 octobre, ou si l'un ou l'autre pays refusait de ratifier l'accord, au cours de la période subséquente de discussions au Congrès, au Parlement et dans les législatures provinciales.

L'impossibilité de conclure un accord canado-américain de libre-échange serait un résultat malheureux, mais pas nécessairement catastrophique. Cet échec signifierait que le Canada et les États-Unis verraient s'échapper une chance historique d'offrir plus de richesse et plus d'occasions d'emploi à leurs citoyens. Cependant, comme près de 80 % des exportations canadiennes vers les États-Unis y entrent en franchise et que le reste est assujetti à des tarifs douaniers moyens de moins de 7 %, tandis que près de 65 % des importations en provenance des États-Unis entrent au Canada en franchise et que le reste est assujetti à des tarifs moyens de moins de 12 %, chaque pays demeurera le principal partenaire commercial de l'autre. Dans des circonstances normales, on pourrait s'attendre à ce que les relations actuelles se maintiennent dans les années à venir. L'économie canadienne continuerait alors de progresser plus ou moins selon le sentier de croissance que tracent les projections du scénario de référence présentées au chapitre 2. Moins d'emplois seraient créés que sous un régime de libre-échange et les revenus seraient moins élevés, mais le niveau de vie continuerait néanmoins de s'améliorer.

Mais malheureusement, nous n'évoluons pas dans des circonstances normales. Le danger réside dans l'attitude protectionniste et de repli sur soi qui prévaut au Congrès et au sein de la population américaine. Le fossé entre le Congrès et l'Administration sur la question des échanges est indéniable. Mais comme le mandat du président commence à tirer à sa fin, le rapport de forces favorise de plus en plus le Congrès. Ultimement, les deux devront en venir à une entente sur un projet de loi commercial. Et si cette législation se rapproche seulement de la rigueur des projets de loi actuels du Congrès, on peut s'attendre à des confrontations au sujet du commerce avec la plupart des pays occidentaux, y compris le Canada. Une guerre commerciale ultérieure pourrait entraîner des conséquences désastreuses et même provoquer des défauts de paiement de la part de principaux pays débiteurs aux prises avec une érosion de leurs marchés d'exportation attribuable aux barrières commerciales.

Quelle devrait être la réaction du Canada si on n'en arrive pas à un accord et si les États-Unis choisissent de poursuivre une politique commerciale unilatérale et radicale, en adoptant une attitude plus ou moins indépendante du GATT ? Deux choix sont possibles. L'un consisterait à adopter une attitude défensive, répondant à l'imposition de mesures restrictives par la mise en place de mesures similaires, dans une série de prises de position nationalistes et de disputes mutuellement autodestructrices. L'autre consisterait à s'ouvrir vers l'extérieur en recourant à des techniques de commercialisation dynamique et à une combinaison de moyens de pression et de diplomatie proactive afin de renforcer l'engagement multilatéral à réaliser une libéralisation des échanges.

D'autre part, l'attitude défensive mènerait à une période de sérieuses tensions économiques, du fait que l'industrie canadienne serait incitée, par suite de l'adoption de mesures de rétorsion, à concentrer ses activités sur le marché intérieur (remplacement des importations et contraction des exportations). Les barrières commerciales, ainsi que les coûts plus élevés attribuables à une production moins efficiente, entraîneraient une hausse des prix et des coûts, une baisse des revenus et une réduction de l'emploi. Comme nous l'indiquions dans l'Exposé annuel de l'an dernier, les pertes subies par le Canada dans l'éventualité d'une guerre de représailles commerciales pourraient être très élevées.

Si le Canada choisissait plutôt de se tourner vers l'extérieur, il lui faudrait alors adopter une politique commerciale plus dynamique et à plus large portée; à cette fin, il lui reviendrait de souligner les risques du protectionnisme et d'encourager le Japon, l'Allemagne de l'Ouest et les États-Unis à s'engager plus à fond dans les négociations multilatérales actuelles, en les pressant de conclure une entente en vue de mettre fin à la création de nouvelles barrières commerciales dans le cadre des négo-

ciations de l'*Uruguay Round*. Après tout, si nos relations avec les États-Unis ne sont pas gravement compromises par l'échec des négociations bilatérales, il existe plusieurs questions, dans le contexte multilatéral, au sujet desquelles nous pourrions tout naturellement former un front commun – notamment dans les secteurs des subventions à l'agriculture, du commerce des services et de la propriété intellectuelle.

Pour relever un tel pari stratégique dans un contexte mondial, le Canada devrait probablement aussi intensifier ses efforts dans deux autres domaines. Premièrement, les pouvoirs publics et les entreprises du pays devraient se concerter pour accentuer et soutenir les pressions exercées à Washington en vue de prévenir le plus possible l'adoption de mesures protectionnistes à l'endroit du Canada. Deuxièmement, ils devraient conjuguer leurs efforts en vue de réaliser une promotion beaucoup plus dynamique des exportations canadiennes à l'extérieur de l'Amérique du Nord, notamment dans les pays de la zone du Pacifique. Dans cette région du monde, les entreprises canadiennes feront face à une concurrence beaucoup plus exigeante que celle qui prévaut sur le marché nord-américain. En somme, si un accord canado-américain de libre-échange n'est pas conclu, la solution de rechange ne sera pas le statu quo, mais plutôt une plus grande ouverture sur les marchés internationaux où règne une concurrence très serrée. Les entreprises et les travailleurs canadiens devront alors faire face à une période d'adaptation comportant de nombreux défis.

Les perspectives à moyen terme

En mettant de côté pour le moment ces préoccupations d'ordre international, il y a lieu d'envisager l'avenir économique du Canada avec un certain optimisme. Le chômage diminue partout au pays; en Ontario, les taux ont baissé à des niveaux que l'on n'avait pas atteints depuis le milieu des années 70. La confiance des milieux d'affaires semble être à la hausse et les perspectives semblent être bonnes pour que l'expansion des investissements au pays remplace la consommation comme moteur de la croissance au cours des prochaines années. D'après nos estimations, la première étape de la réforme fiscale, annoncée en juin dernier, devrait apporter un certain stimulant à la croissance et à l'emploi.

Dans les Exposés annuels précédents, nous avons établi des cibles pour un certain nombre d'indicateurs économiques. Nos projections de cette année, comme celles de l'an dernier, indiquent que l'économie se rapproche de ces objectifs chiffrés. Elles révèlent que l'État doit continuer d'appliquer une politique de gestion ferme et prudente de l'économie, qui favorise le progrès sur un vaste front plutôt que la réalisation d'un objectif économique particulier, tel que la réduction du déficit ou du chômage. Nous rappelons ici ces cibles :

1 Réaliser une croissance régulière de l'emploi à un rythme annuel de 2 à 3 %, de manière à abaisser le chômage à un taux compris entre 6 et 8 % d'ici 1990, ce qui, en termes relatifs, correspond au plein emploi sans accélération de l'inflation;

2 Relever la productivité (la production réelle par personne employée) à un taux compris entre 1,5 et 2 % par an;

3 Maintenir le taux d'inflation à 5 % par année ou en deçà, tout en tenant compte des facteurs intérieurs ou extérieurs qui pourraient le faire varier;

4 Encourager l'épargne de telle façon que le Canada puisse limiter à environ 2 % de la DNB ou moins sa dépendance à l'égard des rentrées nettes de capitaux;

5 Préserver les objectifs et les éléments essentiels de la politique sociale actuelle, dans la mesure où ils offrent des avantages que les Canadiens peuvent se payer, tout en cherchant à améliorer l'efficacité des programmes et, là où c'est possible, combler leurs lacunes les plus sérieuses;

6 Réduire graduellement le déficit fédéral afin qu'il soit plus facile à maîtriser, tout en tenant compte des phénomènes cycliques, et rétablir par là un meilleur équilibre entre les recettes et les dépenses.

À ces objectifs, nous en ajoutons un septième, qui est en fait étroitement lié aux autres :

7 Réaliser l'équilibre régional à l'égard de la croissance, des possibilités d'emploi et de l'infrastructure sociale.

La volonté des résidants des régions et des provinces les plus prospères du pays de partager leur bonne fortune avec leurs concitoyens moins favorisés assure encore aujourd'hui la cohésion de la nation canadienne. Les ressources et les régions du pays où elles sont exploitées jouent un rôle fondamental dans notre bien-être économique à long terme. Les marchés des ressources sont toutefois instables. En période d'adversité temporaire ou cyclique, des mesures s'imposent donc pour renforcer les économies régionales sans nuire aux ajustements à long terme que nécessitent les marchés intérieurs et internationaux.

Abstraction faite des véritables coûts économiques et sociaux que comporte le déséquilibre régional actuel, nous croyons que l'économie évolue actuellement sur une trajectoire conforme aux objectifs établis, bien qu'il soit

peu probable que les cibles en matière de taux de chômage ou de croissance de la productivité soient effectivement atteintes en 1990. Il nous faut toutefois admettre que des chocs extérieurs – comme une guerre commerciale qui prendrait la forme de mesures de représailles protectionnistes entre les pays occidentaux, ou une forte hausse des taux d'intérêt – pourraient faire dévier l'économie de la trajectoire établie. En fait, les cibles proposées et les projections présentées au chapitre 2 présupposent que le gouvernement américain pourra réaliser une certaine réduction de son déficit et que les États-Unis réussiront à améliorer suffisamment leur balance commerciale pour que s'atténue la menace du recours à des mesures commerciales radicales et protectionnistes.

Au Canada, le gouvernement fédéral continue d'appliquer sa politique de compression des dépenses, sans pour autant sabrer vigoureusement dans les politiques sociales et les programmes de prestations. À notre avis, il s'agit là de la voie à suivre. D'après les projections de notre scénario de référence, qui ne prévoient aucune nouvelle mesure de contraction des dépenses ou d'augmentation des impôts, le déficit fédéral tombera à 3,1 % du PIB mais il ne baissera pas au-dessous de ce niveau avant que ne débute la prochaine phase d'expansion du cycle économique en 1991. Par conséquent, même si la tendance s'oriente dans la bonne direction, la réduction du déficit ne se fera que de façon très graduelle. C'est donc dire qu'il y a peu de place pour de nouvelles initiatives. Le gouvernement se retrouverait aussi dans une situation vulnérable advenant que se produise un ralentissement soudain de l'activité économique.

Nous avons vu que, pour résoudre un bon nombre des déséquilibres sur le plan international, il faut d'abord que les pays industrialisés réussissent à maintenir leur rythme de croissance économique. Cette condition essentielle s'applique aussi à l'économie canadienne. L'adaptation structurelle et la modernisation des usines et de l'équipement, qui s'imposent pour que le Canada demeure compétitif sur la scène internationale, se feront plus facilement si l'économie connaît une performance vigoureuse et qu'elle progresse à un rythme de croissance réelle de près de 3 % par année. Nous avons vu, au chapitre 2, que le maintien d'une expansion économique soutenue, alimentée par un taux moyen de croissance réelle de plus de 3 % et une progression rapide des ventes et des investissements dans l'économie nord-américaine, est un scénario possible, bien qu'optimiste. Si une telle performance se réalisait, elle contribuerait largement à réparer les derniers dommages causés par la récession de 1981-1982. Tout en étant plausible, cette évolution nous semble moins probable que les tendances plus modérées qu'affiche notre scénario de référence, d'après lequel les corrections devraient s'effectuer à un rythme plus lent.

Par ailleurs, une récession aux États-Unis et au Canada dans les années qui viennent pourrait interrompre soudainement la reprise économique et faire grimper les taux de chômage et le déficit de l'État. En effet, le scénario pessimiste indique que le ratio de la dette fédérale au PIB augmenterait fortement. Les répercussions des programmes de stabilisation et la hausse des coûts du service de la dette absorberaient une plus grande part des recettes publiques et ne laisseraient au gouvernement fédéral aucune marge de manœuvre. Cette vulnérabilité à un ralentissement soudain de l'activité économique est une réalité préoccupante qui met en relief la nécessité de réduire le plus possible le déficit pendant que la situation économique est encore relativement saine.

Certains ont affirmé qu'en raison des contraintes budgétaires, les autorités fédérales devraient s'en remettre davantage à la politique monétaire pour encourager la croissance, d'autant plus que le dollar canadien et le dollar américain semblent maintenant être revenus à des niveaux soutenables. Toutefois, l'internationalisation des marchés du capital a nettement réduit la latitude des banques centrales quant au choix des instruments d'intervention de la politique monétaire. La diversité et la substituabilité croissantes des instruments financiers ont compromis l'efficacité du contrôle de la masse monétaire comme moyen d'intervention. La stimulation de l'économie par la réduction des taux d'intérêt peut tout simplement entraîner une fuite de capitaux ainsi qu'une détérioration du taux de change du dollar canadien. En somme, la Banque du Canada doit poursuivre une politique très attentive tant à l'évolution des tendances sur les marchés internationaux – notamment celles découlant des décisions de la Réserve fédérale américaine – qu'à la réalisation des objectifs nationaux du Canada.

De plus, comme nous l'avons déjà souligné, le Canada devra rechercher, au cours des prochaines années, les moyens de réaliser l'équilibre régional sur le plan de la croissance et de l'emploi. La politique monétaire ne peut à peu près pas contribuer à régler ce problème, car elle ne peut pas être différenciée selon les régions. La remontée des prix des produits de base et le retour à des termes de l'échange plus favorables feront plus pour corriger les déséquilibres régionaux que les politiques fédérales mises au point en vue d'y remédier. Toutefois, tant que la remontée de ces prix n'aura pas atteint un niveau suffisant, des pressions continueront de s'exercer sur le gouvernement fédéral pour qu'il applique des mesures budgétaires. La mise sur pied d'organismes de coordination fédéraux-provinciaux dans les diverses régions devrait aider à la mise au point de politiques permettant de s'assurer que les programmes d'aide seront destinés aux groupes et aux secteurs qui en ont le plus besoin.

L'évolution de l'industrie agricole a été particulièrement inquiétante partout dans le monde et elle a donné lieu à l'adoption de mesures qui n'ont rien fait pour corriger la situation. L'octroi de subventions a favorisé la formation d'excédents qui ont ensuite provoqué une chute des prix, une nouvelle hausse des subventions et la formation d'excédents encore plus importants; dans bien des cas, ces surplus ont ensuite été acheminés vers les pays en développement où ils ont été vendus à des prix inférieurs à ceux des produits locaux. Le Conseil a entrepris une étude des perspectives futures du marché des céréales dans le cadre de ses travaux sur l'avenir de l'économie céréalière de la région des Prairies. Les résultats de ces travaux seront publiés au cours de l'année 1988.

Un pari stratégique

Qu'il soit possible ou non de réduire les barrières commerciales partout dans le monde, il n'en demeure pas moins que les pays développés à revenu élevé ne sont pas en mesure de concurrencer les pays en développement pour la fabrication de produits à coefficient élevé de main-d'œuvre, que ceux-ci peuvent produire d'une façon plus experte et à meilleur compte. Notre avantage concurrentiel se situera de plus en plus dans les domaines qui font appel à un fort degré de compétence scientifique et technique, et où les coûts de la main-d'œuvre ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des coûts de production. D'autre part, certains observateurs entrevoient une société postindustrielle où les pays avancés se spécialiseraient dans la production de services échangés ensuite contre des biens fabriqués dans les pays en voie d'industrialisation. Nous ne partageons pas ces vues. Des études effectuées par l'OCDE et d'autres organismes ont montré qu'environ 60 % des activités commerciales (y compris le commerce de gros et de détail, les services financiers et les autres services commerciaux) sont reliées à la production, au transport et à la distribution des produits manufacturés. Nous ne doutons pas que l'industrie manufacturière restera l'une des activités clés de tous les pays de taille moyenne. L'implantation au Canada de techniques automatisées, de robots et de procédés de production informatisés continuera de modifier les exigences des fabricants en matière de main-d'œuvre. Cependant, l'activité industrielle elle-même restera un moteur indispensable et dynamique de la croissance économique au pays. À cette fin, l'industrie devra s'adapter constamment à l'évolution démographique, ainsi qu'aux changements dans les goûts des consommateurs et les avantages commerciaux du Canada sur la scène mondiale. En cette matière, la responsabilité incombe surtout au secteur privé. De même, sur le plan de la recherche appliquée, des sciences et de la technologie, le leadership doit venir des chefs d'entreprise, qui doivent pouvoir compter sur le soutien des universités et des institutions d'enseignement secondaire, et sur la collaboration et, éventuellement, l'appui des travailleurs. Même si le Canada est à l'avant-garde de la recherche technologique dans certains domaines, dans d'autres, il vient loin derrière ses concurrents internationaux. Tant que cette situation subsistera, la productivité et le niveau de vie des Canadiens en souffriront.

Enfin, mis à part le spectre du protectionnisme et de l'instabilité financière internationale, nous envisagerons l'avenir avec un certain optimisme. Le Canada a survécu à la pire récession depuis les années 30, ainsi qu'à une chute très marquée, mais apparemment sur le point de s'arrêter, des prix des produits de base. Notre industrie s'est rationalisée et nos institutions financières sont devenues plus solvables. Les perspectives d'une croissance soutenue de l'activité économique semblent reposer sur des bases solides. Les investissements sont en hausse et le chômage diminue, même dans les régions où il est le plus élevé.

Plusieurs des grandes initiatives du gouvernement fédéral en matière économique semblent s'orienter dans la bonne direction. Les changements en cours dans le secteur des institutions financières au Canada devraient favoriser une plus forte concurrence et assurer de nouveaux moyens d'épargne et d'investissement. Les propositions de réforme fiscale annoncées récemment devraient stimuler modérément la croissance et l'emploi durant la première étape de leur application. Avec la mise en place d'une taxe de vente nationale proposée dans la seconde étape, la réforme devrait également favoriser la croissance à long terme. Les programmes d'exploitation des possibilités, annoncés récemment, devraient rassurer les provinces sur la détermination du gouvernement fédéral à réaliser l'équilibre régional; ils devraient contribuer aussi, espère-t-on, à aligner plus étroitement les programmes fédéraux sur les perspectives et les priorités locales. En outre, si une entente bilatérale de libre-échange est ratifiée au début de 1988, elle stimulera également la croissance à moyen terme et renforcera considérablement la position de l'industrie canadienne sur les marchés mondiaux, où elle pourra concurrencer plus efficacement les produits des autres pays.

Nous avons montré, au chapitre 3, qu'une entente commerciale de nature globale se traduirait par des avantages économiques considérables pour les Canadiens d'ici 1995. Bien entendu, nous reprendrons notre analyse dès que seront connus les termes précis de l'accord. Le message principal du présent Exposé est à l'effet que, dans le cadre de l'économie mondiale, le Canada n'a d'autre choix que de se tourner vers l'extérieur s'il veut soutenir

sa croissance économique. Une façon de le faire serait de conclure une entente commerciale avec les États-Unis. Mais si elle devait échouer, pour quelque raison que ce soit, l'autre choix constituerait un défi au moins tout aussi grand. Le Canada devrait alors définir le rôle que peut jouer une économie de taille moyenne dans un univers caractérisé par d'importants blocs commerciaux; l'industrie canadienne devra s'ouvrir à la concurrence non seulement sur le marché américain mais aussi sur des marchés plus éloignés. Bref, l'avenir nous réserve des années stimulantes, peu importe que nous adoptions la voie bilatérale ou non. Connaissant la ténacité et l'adaptabilité dont les Canadiens ont fait preuve au cours des périodes difficiles du début des années 80, le Conseil a pleinement confiance dans leur aptitude à relever les défis à venir.

Commentaires

Dian Cohen

Je crois que l'Exposé de cette année apporte une contribution importante au débat public en cours sur l'accord canado-américain de libre-échange et, plus généralement, sur les perspectives que laisse entrevoir l'évolution rapide et incertaine de l'économie mondiale. Il présente une information utile sur la façon dont diverses régions, industries et professions seraient touchées par un traité global de libre-échange avec les États-Unis. À mon avis, il identifie correctement les domaines où le Canada devrait demeurer ferme et ceux où il pourrait négocier. Les projections sur les perspectives économiques me paraissent raisonnables. Néanmoins, les modèles de projections économiques, tout utiles qu'ils soient, comportent leurs limites; les événements peuvent rapidement rendre leurs prédictions désuètes. L'Exposé reconnaît que le scénario de libre-échange intégral et instantané qu'il a simulé est un cas extrême qui n'est pas susceptible de se réaliser. Par conséquent, les données détaillées sur la production et l'emploi qui en découlent doivent également être considérées comme hypothétiques. Les résultats effectivement obtenus seront vraisemblablement beaucoup plus modestes et feront probablement surgir des problèmes que l'on n'a pas considérés ici.

K. Kaplansky et D. Bellemare

La publication de l'Exposé annuel survient à un moment très critique de l'histoire canadienne, car c'est cette année que sera peut-être signée une entente bilatérale entre le Canada et les États-Unis en vue d'éliminer un bon nombre des barrières commerciales entre les deux pays. Il convient donc que l'Exposé traite en profondeur non seulement des effets positifs éventuels d'un accord, mais aussi des répercussions néfastes qu'il pourrait avoir sur nos politiques et nos programmes sociaux et culturels, lesquels constituent des caractéristiques essentielles du Canada et concourent à son identité.

Bien sûr, une entente canado-américaine sur la libéralisation des échanges, soigneusement conçue et comportant les clauses de sauvegarde voulues, ainsi qu'une période de mise en application graduelle et un mécanisme de règlement des différends qui soit mutuellement acceptable et obligatoire, a beaucoup à offrir au Canada, particulièrement dans un environnement commercial qui semble devenir de plus en plus protectionniste. Mais si jamais un tel accord est conclu, il n'aura qu'une portée restreinte. Ce ne sera pas un traité global de libre-échange. Même si l'Exposé reconnaît plusieurs fois cette réalité, il ne présente que des calculs ponctuels et globaux, qui sont à l'origine des estimations du chapitre 3 en matière de croissance et d'emploi. Bien sûr, sur le plan théorique, ces chiffres peuvent refléter exactement les techniques de modélisation des chercheurs ainsi que leurs hypothèses. Mais le calcul des avantages se fonde sur une situation hypothétique et, par conséquent, n'a rien à voir avec le débat politique actuel. En fait, cet exercice en fausse toute la structure. Il y a alors danger qu'il génère un faux optimisme sur le plan des avantages, qu'il favorise les excès de partisanerie plutôt que les discussions rationnelles, et qu'il dissimule les coûts et les difficultés d'adaptation qui suivraient inévitablement l'application d'une entente commerciale bilatérale, quelle qu'elle soit. À cet égard, nous trouvons beaucoup plus réalistes les opinions de certains experts – comme l'ancien Premier ministre de l'Alberta, Peter Lougheed – qui ont, semble-t-il, déclaré qu'il faudra à leur avis au moins 10 ans pour évaluer l'incidence d'un accord commercial canado-américain, et qui doutent de la possibilité de pouvoir quantifier de façon précise ses avantages et ses coûts.

À ce sujet, nous regrettons la façon dont la présidente du Conseil a rendu public, le 25 août dernier, le Document n° 331 sur lequel se fondent les simulations présentées au chapitre 3. La publication de cet ouvrage, malgré un déni de responsabilité de la part du Conseil, a malheureusement créé l'impression que le Conseil avait endossé son contenu. C'est d'ailleurs précisément ce qu'ont pensé les médias et le gouvernement. Nous espérons que cela ne se reproduira plus.

Si les négociateurs canadiens et américains en arrivent à une entente, et que celle-ci est présentée à leur gouvernement respectif pour fins de ratification, les Canadiens devront s'assurer que les programmes destinés à stimuler les possibilités d'emploi et à favoriser l'équilibre régional, la sécurité du revenu et l'identité nationale n'en souffriront pas. C'est pourquoi nous appuyons les vues présentées au chapitre 4.

Mais, comme par les années passées, nous nous inquiétons du fait que le Conseil n'offre encore aucune solution au problème persistant et déplorable du chômage qui touche plus d'un million de Canadiens et de Canadiennes. Ce problème est particulièrement sérieux dans les régions situées à l'extérieur du centre de l'Ontario où, à certains endroits, les perspectives d'un regain de l'activité économique et d'une augmentation des emplois sont les plus sombres depuis des années. De par son mandat, le Conseil doit faire des recommandations sur la façon pour « tous les Canadiens [de] participer à la hausse du niveau de vie ». Tant que le Conseil ne mettra pas de l'avant des propositions précises pour atténuer la pauvreté et le chômage élevé dans les régions déprimées du pays, il ne se sera pas acquitté de son mandat.

Hypothèses et scénarios de libre-échange

La plupart des économistes ont tendance à favoriser la libéralisation des échanges. Les théories économiques qui mettent en relief les avantages du libre-échange sont très anciennes. Les arguments sur lesquels elles se fondent peuvent se résumer comme suit : dans le cadre du libre-échange, chaque pays peut affecter ses ressources humaines et matérielles à la production des biens et services pour lesquels il dispose d'un avantage absolu ou comparatif, et acheter ailleurs, à de meilleurs prix, ceux qu'il lui serait coûteux de produire lui-même. Une telle spécialisation de la production, selon les tenants de cette thèse, permet à chaque pays d'améliorer son niveau de vie, grâce à une répartition plus efficiente des ressources humaines et matérielles à l'échelle internationale.

Mais ces théories reposent sur un bon nombre d'hypothèses implicites, la première étant que les ressources humaines sont toujours pleinement utilisées. Comme il ne peut alors y avoir de chômage, la libéralisation des échanges ne fait que redistribuer la main-d'œuvre entre les industries ou les professions. Dans un tel contexte idéal, où le plein emploi est permanent et automatique, il est mathématiquement correct d'espérer des gains du libre-échange. Mais il ne s'agit là que d'un exercice purement mathématique, auquel vient s'ajouter l'argument voulant que les ajustements nécessaires et la réalisation de tous les avantages possibles seront assurés par le régime de concurrence et de laisser-faire. Ce second argument est un acte de foi, sans fondement scientifique. En réalité, l'existence de marchés concurrentiels n'a jamais assuré le plein emploi des ressources humaines. Par conséquent, même si nous admettons qu'il est possible que la libéralisation des échanges puisse être une source d'avantages pour tous les pays, nous ne sommes pas certains – loin de là – que ces gains éventuels se réaliseront en pratique.

Les simulations concernant cette entente commerciale hypothétique présupposent que tous les tarifs douaniers, presque toutes les mesures non tarifaires s'appliquant aux échanges de produits (y compris la plupart des contingents, les restrictions volontaires à l'exportation, les permis d'importation, l'évaluation en douane, les interdictions et les mesures d'exception), ainsi que les préférences canadiennes accordées par le gouvernement fédéral dans ses politiques d'achat sont entièrement supprimés. Les mesures non tarifaires touchant les services, ainsi que les subventions existantes sont maintenues. La simulation 1 ne porte que sur les effets de l'élimination des entraves au commerce des produits. La simulation 2 comprend d'autres hypothèses portant sur des gains de productivité dans l'industrie manufacturière. Les deux simulations montrent qu'une entente commerciale hypothétique de ce genre serait profitable au Canada et aux États-Unis puisqu'elle entraînerait une expansion de l'emploi et une croissance de la production. Bien que six ou sept industries du secteur de la fabrication des biens non durables au Canada – notamment celles des produits électriques, du textile et de la bonneterie, du cuir, du caoutchouc et des produits en matière plastique – perdraient des emplois, dans l'ensemble, des gains nets seraient réalisés.

Cependant, l'augmentation de l'emploi et des revenus au Canada que simule le modèle serait surtout attribuable à une hausse des dépenses des consommateurs canadiens qui, par suite de l'entente commerciale et de la baisse subséquente du prix des importations, verraient alors s'accroître leur pouvoir d'achat. D'après le modèle, certains gains découleraient aussi d'une augmentation de nos exportations vers les États-Unis et d'une hausse de nos dépenses d'investissement, qui seraient rendues possibles par la baisse du coût des biens d'équipement importés des États-Unis et par les nouveaux débouchés qu'un marché plus vaste offrirait aux exportateurs canadiens. Il convient de noter toutefois que, même si les exportations canadiennes devaient augmenter par suite de cette entente hypothétique, les importations s'accroîtraient davantage, de sorte que, dans l'ensemble, le Canada achèterait plus qu'il ne vendrait à l'étranger; par conséquent, son déficit chronique du compte courant s'aggraverait.

Deux hypothèses jouent un rôle primordial dans les simulations. Premièrement, on a supposé que presque toutes les entraves au commerce des produits – y compris le recours, par les États-Unis, à des droits compensateurs et à des mesures d'exception – seront abolies. Or, comme

nous l'avons déjà dit, cette éventualité n'est pas très vraisemblable. Deuxièmement, on a postulé que les entreprises canadiennes seront vraiment en mesure de vendre des biens et services au gouvernement fédéral des États-Unis – y compris du matériel de défense – et que leurs ventes aux services d'approvisionnement du gouvernement américain seront proportionnelles à celles effectuées auprès des acheteurs privés américains. Mais il s'agit là d'une hypothèse tout à fait irréaliste. Les politiques d'achat d'un gouvernement sont traditionnellement très sensibles au climat politique et aux exigences de sécurité du pays, et même si les préférences locales étaient officiellement abolies, il existerait beaucoup de moyens officieux de les maintenir. Par conséquent, si les résultats des négociations se limitaient uniquement à des réductions tarifaires, les gains éventuels pour les Canadiens s'en trouveraient très réduits.

Comme les tarifs douaniers canadiens sont environ le double de ceux des États-Unis, cela signifie – comme le reconnaît l'Exposé – que, si les deux pays les éliminent entièrement, le fardeau de l'adaptation sera beaucoup plus lourd pour les usines et les travailleurs canadiens. C'est donc dire qu'une partie au moins des avantages possibles pour les consommateurs pourrait être plus que contrebalancée par la perte de revenu et d'emplois dans les industries manufacturières touchées. Les simulations laissent de côté tous les problèmes d'adaptation en supposant que les prix, les revenus, les ressources humaines et les entreprises vont s'adapter facilement et de façon automatique au nouvel environnement. Il est étonnant et même inquiétant de constater que, même dans des conditions aussi idéales, les gains nets d'emplois et de revenu au Canada que prévoient les simulations s'avèrent aussi limités qu'ils le sont.

Nous reconnaissons que le modèle CANDIDE utilisé aux fins des calculs présentés dans cet Exposé ne suppose pas que le plein emploi se réalise de façon automatique et que tout le chômage est de nature volontaire. Mais il suppose cependant qu'une concurrence accrue permettra aux ajustements nécessaires de s'effectuer sans difficultés. Nous sommes en désaccord avec cette hypothèse. Dans un environnement de chômage endémique, le modèle CANDIDE n'est pas en mesure de tenir compte du fait que les Américains peuvent profiter d'un accord de libéralisation des échanges pour exporter leur chômage en tirant avantage de nos réductions tarifaires et en ayant recours à des façons subtiles de protéger leurs propres marchés privés ou publics. De plus, nous nous permettons de contester les données présentées au chapitre 3, pages 43 et 44, selon lesquelles le marché canadien du travail affiche un degré de mobilité remarquable d'une année à l'autre. Ces données se fondent sur les dossiers administratifs de l'assurance-chômage, et non sur l'Enquête mensuelle de Statistique Canada sur la population active, qui est la source de données acceptée à l'échelle internationale et qui mène à une conclusion différente.

Le plein emploi et le rôle de l'État

Il ne faudrait pas conclure, à la lecture de nos commentaires, que nous nous opposons en principe à une entente commerciale avec les États-Unis. Il y a lieu de croire qu'en situation de plein emploi permanent, les échanges commerciaux permettent de relever considérablement le niveau de vie. Toutefois, comme nous ne sommes pas en situation de plein emploi, nous croyons que les divers paliers de gouvernement au Canada, avec l'appui et la collaboration des syndicats et du patronat, se doivent de compléter leurs politiques commerciales par d'autres mesures destinées à réaliser cet objectif. Que ce soit dans un contexte de libre-échange ou non, la réaffectation des ressources humaines et matérielles, rendue nécessaire par des changements dans les conditions du marché, ne se fait pas automatiquement. En outre, l'expérience a montré qu'un accroissement de la concurrence ne peut, à lui seul, assurer le plein emploi.

En cette matière, le Canada a beaucoup à apprendre de pays comme la Suède, la Norvège et l'Autriche. Les exportations et les importations de ces pays interviennent pour une part plus élevée de leur PNB que ce n'est le cas du Canada. Ainsi, la Suède exporte et importe plus de 30 % de son PIB, alors que cette proportion dépasse les 40 % pour la Norvège et les 35 % pour l'Autriche. Ces pays ont compris que le commerce international peut contribuer à faire hausser leur niveau de vie, mais ils savent aussi qu'il leur faut pour cela maintenir le plein emploi. Ils ont donc adopté les politiques voulues pour se donner une stratégie de plein emploi. Par ailleurs, ils ont compris aussi depuis longtemps qu'une politique macroéconomique de stabilisation ne peut y arriver seule. Par conséquent, ils l'ont assortie d'importantes politiques visant le marché du travail et d'autres mesures liées au développement régional et social.

La Suède, par exemple, est bien connue pour ses efforts au sein du GATT en vue d'encourager la libéralisation des échanges internationaux. Mais les Suédois savent aussi que la libéralisation des échanges ne doit pas nécessairement conduire à une harmonisation des institutions sociales, politiques et économiques entre les divers partenaires commerciaux et qu'elle ne doit pas inévitablement mener à l'abandon de toutes les initiatives gouvernementales ou au retrait de toute aide publique aux régions et aux industries où les ressources humaines

soulèvent des problèmes particuliers. En outre, si l'intervention de l'État pour favoriser le plein emploi peut s'accompagner de certains effets indirects sur les termes de l'échange, il en est de même des activités des conglomérats et des empires industriels des sociétés multinationales, dont les manuels ne parlent à peu près jamais. L'intervention gouvernementale vise à procurer à la population des avantages économiques et sociaux supérieurs à leurs coûts. Ces interventions sont compatibles avec l'efficience sur le plan économique et social, et on ne peut pas les considérer comme des pratiques non équitables.

Le gouvernement fédéral et les provinces, ainsi que les syndicats et le patronat, ne devraient pas envisager isolément la question d'un accord commercial canado-américain. De plus, ils devraient déterminer les mesures ou les programmes nécessaires à l'application d'une stratégie de plein emploi au Canada et ce, en vue d'assurer une utilisation et une répartition efficientes des ressources humaines dans les diverses régions du pays. En outre, il faudrait qu'ils s'assurent que, si une entente devait être conclue, elle permette le maintien d'une stratégie de plein emploi et de programmes propres à préserver l'identité canadienne et à assurer aux Canadiens un partage équitable des risques et des possibilités qui se présenteront.

Une entente de libéralisation des échanges entre le Canada et les États-Unis pourrait offrir de nombreuses possibilités aux Canadiens. Nous voulons qu'elle soit envisagée avec réalisme et non comme une solution magique qui pourrait remédier à tous nos problèmes économiques et sociaux. Elle devrait être utilisée de façon rationnelle et avisée, de concert avec une perception éclairée du rôle de l'État et un nouvel engagement envers la réalisation du plein emploi et des possibilités économiques de toutes les régions du pays.

Raymond Koskie, C.R.

Je constate avec regret que le Vingt-quatrième Exposé annuel présente une analyse incomplète et partiale du libre-échange, passe sous silence la question du chômage – un défi s'il en est un que l'économie canadienne doit relever de toute urgence – et ne traite pas suffisamment ni convenablement de la réforme fiscale.

Le libre-échange

La conception que se fait le Conseil du libre-échange manque d'équilibre et d'objectivité. Emporté par son enthousiasme, il a donné son appui à une entente canado-américaine de libre-échange, sans même en connaître la forme ou le contenu. Une telle hâte à trancher une question de cette importance frôle l'irresponsabilité. Il est impossible d'évaluer de façon précise l'incidence d'un accord de libre-échange sur l'économie canadienne tant que les termes de l'entente ne seront pas connus. Selon les commentaires de la Banque Toronto-Dominion présentés récemment dans sa publication, *L'économie* :

> On en est encore à se demander si un accord de libre-échange avec les États-Unis serait dans l'ensemble avantageux pour le Canada. Parmi les nombreuses études qui ont été rédigées sur cette question, certaines recommandent la conclusion d'un tel accord, d'autres la déconseillent, de sorte qu'aucune d'entre elles n'en est encore arrivée à un résultat définitif et convaincant. Il est problématique de porter un jugement catégorique sur un éventuel accord de libre-échange parce que nous n'en connaissons actuellement ni le contenu ni la forme. (*L'économie*, vol. 10, n° 3, été 1987.)

Chose plus grave encore, le Conseil fait abstraction de toute une foule de facteurs qui pourraient amener la situation économique du Canada à se détériorer dans un régime de libre-échange. Je conteste en particulier les hypothèses et l'analyse touchant les points suivants.

L'écart de productivité manufacturière — Le Conseil suppose que la libéralisation des échanges aura tendance à rétrécir l'écart de productivité manufacturière entre le Canada et les États-Unis. Je conteste vivement cette hypothèse en me fondant sur le fait que les mesures de libéralisation des échanges mises en œuvre dans le cadre du GATT au cours des 25 dernières années n'ont contribué aucunement à réduire l'écart de productivité manufacturière entre le Canada et les États-Unis.

Les installations manufacturières — L'Exposé ne procède pas à une évaluation adéquate des avantages relatifs dont disposent les installations manufacturières canadiennes et américaines au moment de l'implantation d'un régime de libre-échange. Les recherches du Conseil montrent que les installations manufacturières américaines sont considérablement plus grandes et plus efficientes que celles du Canada. Une entente de libre-échange non seulement rendrait les marchés américains accessibles au Canada, mais ouvrirait aussi les marchés canadiens aux fabricants américains qui produisent à moindre coût et dont plusieurs possèdent une capacité de production fortement excédentaire. La base de données du Conseil ne tient pas compte de la capacité de production excédentaire des fabricants américains, ni de leur meilleure aptitude à envahir les marchés canadiens.

Les nouveaux investissements — On semble ignorer dans l'Exposé que l'implantation de l'industrie manufacturière à proximité de vastes marchés et d'un réservoir important de main-d'œuvre qualifiée rend sa production plus rentable. Les entreprises manufacturières ont par conséquent eu tendance à concentrer leurs activités dans les régions les plus populeuses. Or, comme la population canadienne est plutôt clairsemée, les sites de production au Canada seront désavantagés par rapport à ceux des États-Unis; le Canada pourrait donc éprouver plus de difficulté à attirer de nouveaux investissements. Jusqu'à maintenant, les emplacements de production au Canada ont exercé un certain attrait, en partie à cause de la présence des tarifs douaniers canadiens. Or, leur abolition risquerait de faire disparaître une puissante incitation à s'implanter au Canada et pourrait compromettre sérieusement la capacité du Canada d'attirer des investissements dans les années subséquentes.

Le pacte de l'automobile — L'Exposé ne parle pas de l'incidence possible du libre-échange sur le secteur de l'automobile. À l'heure actuelle, le pacte canado-américain de l'automobile prévoit l'absence de droits de douane pour les automobiles et leurs pièces de rechange, mais il contient aussi des garanties précises à l'égard des investissements dans l'industrie automobile au Canada. Le Conseil ne présente aucune estimation des répercussions éventuelles de l'abolition de ces garanties sur l'industrie manufacturière canadienne.

Les emplois — Une dernière observation, mais non la moindre, le Conseil s'empresse de prédire un gain net d'emplois, mais je crains fort que les facteurs énumérés ci-dessus auront plutôt tendance à réduire le nombre d'emplois au Canada. De plus, le Conseil n'est pas en mesure de fournir des données détaillées quant aux genres d'emplois – non spécialisés ou très spécialisés, mal rémunérés ou bien rémunérés – qui seront soi-disant créés : cette importante omission ne peut qu'affaiblir son assertion qu'il y aura création nette d'emplois. L'expérience d'autres pays montre que la libéralisation des échanges peut être avantageuse dans le contexte d'une politique de plein emploi mais, à l'heure actuelle, le Canada ne dispose pas d'une telle politique; une entente de libre-échange avec les États-Unis pourrait donc avoir une incidence très négative sur l'emploi au Canada.

Ce manque d'objectivité à l'égard du libre-échange est particulièrement dangereux en raison des coûts politiques très réels que le Canada aura à assumer dans l'éventualité de la conclusion d'un accord de libre-échange. Il incombe au Conseil de présenter, dans toute la mesure du possible, une évaluation équilibrée et objective du libre-échange. Or, je ne crois pas que l'analyse des chapitres 3 et 4 ait été poussée assez loin.

Le chômage

L'Exposé néglige d'inciter le gouvernement à remplir sa promesse pré-électorale de créer des emplois. En juillet 1987, le taux de chômage au Canada avait grimpé à 9,1 %, un niveau tout à fait inacceptable. Le Conseil prévoit que le chômage se maintiendra à 8,5 % entre 1987 et 1991, mais il n'accorde aucune attention aux mesures qui pourraient être envisagées pour améliorer la situation. À mon avis, cette omission est également tout à fait inacceptable.

La position du Conseil sur le chômage témoigne d'un manque de sensibilité à l'égard de ceux qui ont perdu ou sont menacés de perdre leur emploi. En plus de subir une humiliation personnelle, les chômeurs et leurs familles éprouvent inévitablement des soucis financiers et un sentiment d'impuissance sociale. Cette réalité du chômage, le Conseil ne peut arriver à la comprendre au moyen de ses bases de données, de ses modèles informatisés et de ses projections économétriques. Au départ, il faut envisager le côté humain du problème, ce que le Conseil ne semble pas du tout préoccupé de faire.

Les Canadiens devraient pouvoir disposer d'une analyse détaillée et globale des moyens de réaliser le plein emploi au Canada, y compris un examen de ce qui se fait dans d'autres économies ouvertes, telles que la Suède, la Norvège et l'Autriche. Les États-Unis et le Japon ont eux aussi réussi beaucoup mieux que le Canada à abaisser leur taux de chômage, et un examen de l'économie de ces pays pourrait aussi être utile pour élaborer une stratégie de plein emploi au Canada.

*La réforme fiscale**

Il est déplorable de constater que l'Exposé ne contient pas une analyse complète des réformes fiscales proposées par le gouvernement dans son Livre blanc du 18 juin 1987. Quoi qu'en dise le gouvernement, ces propositions ne favoriseront guère les travailleurs à faible revenu. Au contraire, la démarche exposée dans le Livre blanc aura clairement pour effet d'accroître le fardeau fiscal des salariés à revenu moyen. Même si les taux d'impôt applicables aux contribuables à revenu moyen seront abaissés, cette réduction sera à peu près annulée par l'élimination de la déduction pour dépenses relatives à un emploi, le remplacement des déductions d'impôt par des

* Le 31 août 1987, la présidente du Conseil a présenté au Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes un mémoire dans lequel étaient analysées les répercussions du Livre blanc sur la réforme fiscale.

crédits d'impôt au taux de 17 %, la suppression de la déduction pour les revenus de placement et l'érosion graduelle de la valeur de l'exemption pour enfants à charge.

De fait, certains contribuables à revenu moyen finiront par payer plus d'impôt. Par exemple, un contribuable marié gagnant un revenu d'emploi de 30 000 $, avec un conjoint et deux enfants à charge, et touchant 1 000 $ en revenu d'intérêt versera 5 % de plus en impôt d'après la réforme proposée qu'il ne le fait actuellement. Des mesures qui ont pour effet de faire porter une plus lourde part du fardeau fiscal par les personnes à revenu moyen, alors que les impôts diminuent pour les contribuables à revenu élevé, sont non seulement inéquitables mais aussi le fruit d'une mauvaise politique économique. Les Canadiens à revenu moyen contribuent largement à soutenir la demande de consommation; cette augmentation d'impôt aura donc un effet dépressif sur l'économie canadienne.

Au moment où la réforme fiscale est au centre des discussions au pays, il est malheureux que le Conseil ne présente pas une analyse plus approfondie de la soi-disant équité des propositions de réforme fiscale. Par exemple, l'élimination proposée de la déduction pour dépenses relatives à un emploi créera une grave injustice à l'endroit des travailleurs. Le régime fiscal canadien a traditionnellement imposé les revenus bruts des salariés, tout en permettant aux gens d'affaires de réclamer toutes les déductions nécessaires pour que leurs impôts soient calculés sur leurs revenus nets seulement. La déduction de 500 $ pour dépenses relatives à un emploi était une façon minime et inadéquate de reconnaître que les salariés doivent eux aussi effectuer des dépenses pour gagner leurs revenus. Ils doivent donc pouvoir réclamer certaines déductions pour qu'ils puissent eux aussi acquitter leurs impôts à partir de leurs revenus nets, et non de leurs revenus bruts. Mais plutôt que de mettre les salariés et les gens d'affaires sur un pied d'égalité aux fins de l'impôt, le Livre blanc propose d'abolir complètement la déduction pour dépenses relatives à un emploi (*Réforme fiscale 1987 – Réforme de l'impôt direct*, le 18 juin 1987, page 93). L'élimination de cette déduction rapportera au gouvernement quelque 975 millions de dollars en recettes fiscales supplémentaires durant la seule année 1988. L'abolition de cette déduction est de toutes les propositions contenues dans le Livre blanc du gouvernement la plus productive en terme de recettes fiscales, et elle est tout à fait injuste et régressive.

De même, le Livre blanc propose l'institution d'un nouveau régime de taxe de vente. Bien que les termes mêmes de la proposition ne soient pas connus, ses principes de base méritent quelques commentaires. Une taxe de vente qui n'est pas fondée sur la capacité de payer mais imposée sans égard à la situation financière des consommateurs est sérieusement régressive. Cette taxe aura un effet inflationniste, tout en risquant de déclencher ou d'accélérer une spirale des salaires et des prix. Enfin, cette taxe aura comme conséquence inévitable de comprimer la demande globale pour les biens de consommation. Ces caractéristiques particulières de la taxe de vente méritent d'être examinées avec soin à ce stade du débat sur la réforme fiscale au Canada; autrement, encore une fois, on n'y contribuera que trop peu en s'y prenant trop tard.

Appendices

A Les hypothèses du scénario de référence

La conjoncture économique à l'étranger

La performance économique future des principaux partenaires commerciaux du Canada, notamment des États-Unis, a une importance déterminante dans l'évaluation des perspectives à moyen terme de l'économie canadienne. La proportion des échanges canado-américains est certes plus élevée pour le Canada qu'elle ne l'est pour les États-Unis, mais chacun de ces deux pays est le principal partenaire commercial de l'autre. L'intégration des marchés financiers est également considérable, car les capitaux se déplacent quotidiennement entre les deux pays à la recherche du taux de rendement le plus élevé.

À mesure que se poursuivait l'expansion économique aux États-Unis, les déséquilibres sectoriels et les tensions régionales se sont accrus. La chute des prix du pétrole et des produits de base a eu une incidence négative sur l'activité dans les États du sud et du midwest, tandis que, dans les régions côtières, en particulier le nord-est, la conjoncture était très favorable. Le déficit de l'administration fédérale et le déficit commercial des États-Unis en sont venus à dominer l'actualité dans ce pays, ce qui a donné lieu à des initiatives comme l'adoption de la loi Gramm-Rudman-Hollings (programme visant à éliminer graduellement le déficit fédéral) et le débat actuel sur le budget. La montée du sentiment protectionniste et les frustrations inspirées par le déficit commercial de 145 milliards de dollars ont finalement conduit à l'amendement Gephardt, qui a été apporté au projet de loi omnibus de la Chambre des représentants sur la politique commerciale, et à certaines autres mesures du même type. La version de ce projet de loi préparée par le Sénat est tout aussi rigoureuse. Certes, les deux versions sont imprégnées d'une forte dose de protectionnisme, mais des considérations politiques pourraient amener à privilégier la production pour l'exportation et la compétitivité – approche qui bénéficie du soutien de l'administration – au lieu de déboucher sur des représailles ou des mesures visant à réduire les échanges avec les partenaires commerciaux qui enregistrent des excédents considérables dans leurs échanges avec les États-Unis. C'est dans le contexte de ces tensions et de ces déséquilibres qu'il faut examiner les perspectives économiques des États-Unis.

Nous prévoyons que le taux moyen de croissance réelle aux États-Unis sera d'environ 2,7 % pour la période 1987-1988 (tableau A-1). Cette projection tient compte d'une certaine accélération de la croissance des exportations qui se produira à mesure que la correction tant attendue au déficit commercial américain, engendrée par la dévaluation du dollar US par rapport au yen, gagnera de l'ampleur. Nous anticipons aussi une croissance modérée des dépenses de consommation (même si l'on s'attend à une baisse des achats d'automobiles neuves), car les revenus réels continueront d'augmenter et le taux d'épargne demeurera faible. La piètre performance des dépenses d'investissement devrait s'améliorer à la faveur des possibilités accrues d'exportation et du resserrement de la capacité de production, et ce, en dépit de l'incidence négative que pourrait avoir la redéfinition de l'assiette fiscale des sociétés au lendemain de la réforme fiscale de 1986. Pour la période 1989-1991, nous prévoyons un arrêt momentané de la croissance réelle (le PNB n'augmentant que de 0,6 % en 1990), une persistance des pressions inflationnistes qui maintiendra le taux moyen d'augmentation des prix à près de 5 % et une légère hausse des taux d'intérêt.

On s'attend à ce que, sous la direction de Alan Greenspan, la Réserve fédérale continue de favoriser la croissance, tout en maintenant une attitude de vigilance à l'endroit de l'inflation. La politique monétaire devrait aussi se durcir en 1988-1989 pour contrer des pressions modérées sur les prix. La persistance des pressions à la baisse sur le dollar US contribuera à un affaiblissement de la croissance intérieure et à un relèvement des taux d'intérêt. Les tentatives de coordination des politiques amorcées au sein du Groupe des Sept dans le but de stabiliser les marchés des changes et de réduire les taux d'intérêt réels (par exemple l'Accord Plaza Deux et la Convention du Louvre) devraient se poursuivre. Cependant, leur succès dépendra de la vigueur et de l'orientation des forces fondamentales du marché, à savoir les écarts entre les taux d'inflation, les taux d'intérêt et les taux de croissance de la productivité au sein du Groupe des Sept.

En dépit de la réduction de 26 milliards de dollars du déficit budgétaire américain prévue pour 1987, le débat sur le budget souligne les graves préoccupations que l'énorme déséquilibre budgétaire inspire au Congrès. Dans son esprit, la loi Gramm-Rudman-Hollings répond à ces préoccupations, mais, à notre avis, les cibles visées ne seront pas atteintes dans le moyen terme. Tandis que l'on prévoit que les dépenses vont continuer de se resserrer

Tableau A-1

Scénario de référence : hypothèses relatives à la conjoncture internationale, 1986-1991

En pourcentage

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1987-1991
Taux de variation :							
PIB réel des pays de l'OCDE	2,5	2,4	2,9	2,0	1,0	4,3	2,5
Prix international du pétrole brut ($US)	–46,4	27,5	1,8	2,8	3,2	2,4	7,5
PNB réel aux États-Unis	2,5	2,4	3,0	2,0	0,6	4,7	2,5
Indice des prix à la consommation aux États-Unis	1,9	3,9	4,7	5,1	4,9	4,3	4,6
Production industrielle aux États-Unis	1,0	2,2	3,2	1,9	–1,8	5,4	2,2
Taux de chômage aux États-Unis	7,0	6,5	6,3	6,5	7,6	6,8	6,7
Taux d'intérêt à court terme aux États-Unis [1]	6,5	6,7	7,5	8,6	7,2	6,9	7,4

1 Effets commerciaux de premier ordre.
Source Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

dans le court terme, on s'attend à ce que les dépenses augmentent quelque peu avant 1989. Étant donné l'aversion du gouvernement actuel pour les augmentations d'impôts et le rythme modéré de la croissance prévue pour le moyen terme, on ne s'attend pas à voir de nouveaux progrès dans le sens d'une réduction du déficit avant que n'entre en vigueur l'augmentation de 40 milliards de dollars des impôts des particuliers et des sociétés au lendemain des prochaines élections présidentielles. Le déficit restera sous les 4 % du PNB au cours de la période de projection; il tombera à moins de 170 milliards à la fin de 1991, ce qui donne à penser que l'économie continuera de dépendre de l'apport des capitaux étrangers.

À cause de l'intégration plus poussée de l'économie mondiale, notamment dans les domaines financiers, un ralentissement économique mondial pourrait constituer un rude coup pour les États-Unis. La chute spectaculaire des cours du pétrole sur les marchés internationaux, ainsi que la remontée partielle enregistrée ces derniers temps, a été une arme à double tranchant; elle a souvent frappé à la fois les pays producteurs et les pays consommateurs de pétrole. Les pays non producteurs lourdement endettés ont enregistré une diminution du coût des importations, mais ils ont aussi souffert, du fait du ralentissement de l'activité à l'échelle mondiale, d'une contraction des recettes d'exportation. Quant aux pays producteurs endettés, ils ont vu diminuer leurs recettes pétrolières de sorte qu'ils ont été moins en mesure de respecter le calendrier des remboursements de leur dette et qu'ils ont dû réduire leur consommation de produits importés, notamment en provenance des pays de l'OCDE. La remontée des prix aura tendance à compenser une partie de ces pertes de recettes, tout en affaiblissant une économie mondiale déjà léthargique. Le problème de l'endettement du Tiers Monde est moins menaçant qu'il ne l'était il y a cinq ans, mais un échec des efforts déployés pour affronter de façon plus adéquate les problèmes de remboursement se répercuterait en fin de compte sur les pays de l'OCDE également, notamment sur les États-Unis. Nous avons supposé que l'atmosphère de crise dans laquelle baigne ce problème continuera de s'alléger grâce aux divers programmes traditionnels et innovateurs de rééchelonnement des remboursements, comme ceux qu'on étudie à l'heure actuelle dans les milieux financiers internationaux et les sphères gouvernementales aux États-Unis.

Les perspectives économiques de nos partenaires d'outre-mer reflètent bon nombre de ces mêmes tensions. La croissance en termes réels devrait être assez faible en France et au Royaume-Uni en 1988-1989. On s'attend à ce que l'économie de l'Allemagne de l'Ouest et du Japon s'aligne davantage sur les perspectives de croissance des États-Unis, mais les taux de croissance de ces pays devraient, selon toute vraisemblance, être moins élevés que ceux que le gouvernement américain pourrait souhaiter. La performance médiocre de l'économie mondiale découle en partie d'une certaine prudence acquise à la suite de mésaventures passées et des niveaux historiquement très élevés des taux d'intérêt réels.

Le secteur énergétique

À la faveur du succès des mesures prises récemment par l'OPEP pour fixer des contingents de production destinés à mettre de l'ordre dans l'offre mondiale de pétrole, les

cours mondiaux du pétrole brut se sont redressés pour se stabiliser aux environs de 19 à 20 $US le baril. Cette réaffirmation de l'influence de l'OPEP a été renforcée par l'accroissement de la demande engendré par les prix assez faibles en vigueur actuellement dans la plupart des pays. La consommation de pétrole dans les pays de l'OCDE s'est accrue de 2,3 % en 1986, tandis qu'augmentait la proportion de pétrole acheté des pays de l'OPEP.

Selon notre scénario de référence, les cours du pétrole brut devraient s'établir en moyenne en 1987 à 19,16 $US le baril, soit une augmentation des prix, en termes réels, de près de 24 % par rapport au prix moyen de 1986. Nous nous attendons à voir les cours du pétrole brut n'augmenter que légèrement en 1988 (1,8 %), mais nous n'anticipons pas d'augmentation de prix en termes réels au cours des trois années suivantes. En 1991, le prix moyen du brut devrait s'établir à 21,18 $US, soit un niveau beaucoup plus bas que celui de 1985. Les prix du pétrole n'exerceront donc qu'une faible pression à la hausse sur les taux d'inflation dans les pays de l'OCDE. Étant donné la conjoncture actuelle de l'offre et de la demande mondiales et la philosophie de l'OPEP, il est réaliste de penser que les prix du brut continueront d'être fixés de façon ordonnée sur les marchés mondiaux au moins jusqu'au début des années 90, même s'il existe encore des risques de crise politique ou de conflit armé au Moyen Orient.

Avec la baisse des cours du pétrole et la déréglementation graduelle des prix du gaz naturel, le prix de ce produit devrait rester au niveau proche du niveau actuel jusqu'en 1988; par la suite, il augmentera dans le sillage du cours du pétrole brut. Ces projections laissent entrevoir un sombre tableau pour les recettes tirées du gaz naturel, ce qui suscite des préoccupations considérables chez les producteurs de ce secteur. Les pressions exercées par la concurrence sur le marché américain ainsi que le climat peu favorable de la réglementation ne font qu'attiser ces préoccupations.

La déréglementation graduelle des prix du pétrole et du gaz, combinée au régime fiscal fédéral-provincial en vigueur, a fait que l'économie canadienne n'a pas bénéficié autant que d'autres pays de la chute des prix de l'énergie. Selon les estimations, les prix à la consommation ont diminué de 6,2 % en 1986 au Canada (tableau A-2), mais la dégringolade des cours mondiaux a été beaucoup plus forte. Après s'être stabilisés en 1987, les prix intérieurs devraient augmenter de 5,8 % par année

Tableau A-2

Scénario de référence : hypothèses relatives au secteur énergétique, 1986-1991

Taux de variation en pourcentage

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	Moyenne 1987-1991
Prix :							
Prix à l'importation du pétrole brut ($can.)	-43,0	9,5	1,6	3,0	3,6	3,3	4,2
Indice des prix implicites des dépenses de consommation, énergie	-6,2	1,1	5,2	6,5	6,7	4,7	4,8
Prix à l'exportation du gaz naturel	-22,5	-18,9	2,3	3,4	3,4	2,8	-1,4
Demande :							
Dépenses de consommation, énergie	3,0	1,1	3,0	2,9	-0,7	1,8	1,6
Exportations de gaz naturel	-17,5	24,8	3,1	2,0	2,0	2,0	6,8
Investissement :							
Extraction du pétrole et du gaz							
Construction	-37,3	-7,7	6,6	4,8	4,3	2,0	2,0
Machines et biens d'équipement	-50,9	-9,9	6,8	1,7	2,6	0,6	0,4
Services d'utilité publique							
Construction	3,1	-1,0	8,8	4,1	0,0	0,0	2,4
Machines et biens d'équipement	-10,7	7,7	10,2	4,3	0,1	0,0	4,5

SOURCE Estimations du Conseil économique du Canada, août 1987.

durant la période 1988-1991. On s'attend à ce que la consommation d'énergie augmente de 1,1 % en 1987, que la croissance de la demande s'établisse en moyenne à environ 1,8 % par année sur la période 1988-1991 et que la dépendance à l'endroit du pétrole importé augmente à mesure que diminuera la capacité de production de pétrole canadien.

La remontée récente des prix a assuré la rentabilité d'un segment plus important du secteur de l'exploitation du pétrole non classique et du gaz, en particulier dans les régions où se fait la récupération secondaire. Les sociétés d'exploitation des sables bitumineux (telles que Suncor et Syncrude) entreprennent une expansion limitée, facilitée par l'aide gouvernementale et l'apport des sociétés en cause au chapitre de la rationalisation de leurs activités. Avec la perspective d'une certaine stabilité des prix internationaux et la création d'un programme provisoire de subventions aux activités d'exploration et de développement, on s'attend à une recrudescence des opérations de forage de pétrole classique et de gaz. Ainsi, un plus large secteur de l'industrie redeviendra viable et plus efficace. Le profil des investissements dans le secteur énergétique que contient notre scénario de référence reflète ce diagnostic.

L'important recul des activités d'exploration est illustré de façon manifeste par la baisse de 39 % des investissements survenue en 1986 dans l'extraction du pétrole et du gaz. Nous anticipons une certaine reprise des dépenses d'investissement, dont le taux de croissance réel devrait s'établir en moyenne à 1,8 % entre 1987 et 1991. Cela permettra une expansion modérée des activités d'exploration classique, mais la reprise des activités dans le secteur non classique ne se produira pas avant la fin de notre période de projection. Bien que moins spectaculaire, la baisse des dépenses d'investissement des sociétés de production et de distribution de l'électricité s'est chiffrée à près de 3 % en 1986. Nous prévoyons une reprise graduelle pour le moyen terme, soit un taux de croissance moyen de 3,2 % dans le scénario de référence; toutefois, il s'agit là d'un taux de croissance encore modeste par rapport aux taux observés dans le passé.

Les politiques budgétaire et monétaire

Comme cela s'est produit pendant de nombreuses années, la politique budgétaire de tous les ordres de gouvernement peut se caractériser par un resserrement des dépenses, renforcé par l'adoption de mesures budgétaires (utilisation accrue de surtaxes) visant à réduire les déficits budgétaires. Dans ses budgets de 1985 et de 1986, le gouvernement fédéral a pris des mesures concrètes pour accélérer la réduction de son déficit, en augmentant les impôts et en diminuant les dépenses. Les provinces ont

Figure A-1

Scénario de référence : hypothèses relatives aux politiques intérieures

Prix de l'énergie

- Maintien des barèmes de prix pour le pétrole brut et le gaz naturel établis dans l'Accord de l'Ouest (1985) et l'entente subséquente sur les prix du gaz naturel.
- Les prix intérieurs du pétrole et du gaz suivent de près les cours mondiaux, étant donné que le prix du gaz naturel a été libéré depuis le 1er novembre 1986.

Fiscalité

- Tous les barèmes d'imposition (impôts sur les revenus des particuliers et des sociétés, et impôts indirects) annoncés dans les budgets précédents et la réforme fiscale de juin 1987 ont été incorporés à compter de juillet 1987.
- Les barèmes fiscaux s'appliquant au secteur énergétique tiennent compte de l'Accord de l'Ouest, de l'entente sur les prix du gaz naturel et des modifications fiscales subséquentes.
- La taxe sur les recettes pétrolières et gazières a été éliminée graduellement comme le prévoient l'Accord de l'Ouest et certaines modifications subséquentes.
- La taxe d'accise sur les carburants a été appliquée conformément aux dispositions du budget de mai 1985 et à l'échéancier modifié annoncé par la suite.
- Les mesures budgétaires des provinces en vigueur en juillet 1987 ont aussi été incorporées au scénario de référence.

Dépenses publiques

- Les hausses moyennes des dépenses gouvernementales (en termes réels) en biens et services ont été comprimées et les taux de variation annuelle retenus ont été les suivants :
  - dépenses fédérales en traitements et salaires, 1,4 % (non militaires, 1,5 %, militaires, 0,9 %), et autres dépenses fédérales, 2,8 %;
  - dépenses des autres paliers de gouvernement (provinces, municipalités et hôpitaux) en salaires et traitements, 1,5 %, et autres dépenses, 3,1 %.
- Les prix des biens et services gouvernementaux ont été indexés sur la variation de l'indice des prix à la consommation, dont la hausse annuelle moyenne a été établie à 4,3 %; la hausse annuelle moyenne des prix des investissements fixes du secteur public a été établie à 3,5 %.
- Les paiements de transfert ont été indexés conformément aux dispositions de la loi.
- L'évolution des dépenses fédérales pour l'aide financière et les subventions a été établie de façon à refléter les dispositions des politiques présentement en vigueur.

Politique monétaire

- Les taux d'intérêt canadiens évoluent de pair avec les taux américains.
- L'offre de monnaie évolue de façon à refléter une politique monétaire accommodante, mais un certain resserrement de la politique est prévu pour 1989.

appliqué des stratégies similaires, mais les répercussions des faibles niveaux des prix de l'énergie et des produits agricoles ont intensifié les tensions régionales en matière budgétaire, tout en influençant aussi les projets fédéraux.

Le scénario de référence tient compte de la législation contenue dans les budgets fédéraux, y compris celui de février 1987 et la première étape du projet de réforme fiscale de juin 1987 (figure A-1). Il tient compte aussi de tous les budgets provinciaux adoptés jusqu'en juillet 1987. Étant donné que les priorités budgétaires sont influencées par des éléments tels que l'indexation, les variations des taux d'intérêt et les niveaux d'activité économique réelle, les perspectives du scénario de référence en ce qui a trait à l'inflation, aux prix internationaux du pétrole, aux taux d'intérêt, au niveau global d'activité économique et au chômage joueront un rôle majeur dans le succès ou l'échec de toute stratégie de réduction du déficit. Ces facteurs continueront d'influer sur les recettes et les dépenses publiques, que le gouvernement soit ou non déterminé à suivre un programme budgétaire particulier.

Conformément à l'importance accordée aux mesures de resserrement globales, la croissance des salaires dans le secteur public a été contenue dans les limites de l'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Nous ne prévoyons donc pas d'augmentation en termes réels à ce chapitre, car le taux moyen de croissance prévu pour la période de projection est de 1,4 %. Nous avons aussi fait l'hypothèse que les restrictions actuelles en matière de dépenses réelles en biens et services se poursuivront, mais à des degrés divers selon les gouvernements. Le taux de croissance des dépenses publiques a été établi à un niveau inférieur à celui de l'ensemble de l'économie; la proportion des dépenses publiques dans le PIB diminuera donc dans la plupart des cas, et n'augmentera dans aucun cas.

Nous supposons aussi que la Banque du Canada continuera d'appliquer sa politique actuelle, qui vise à concilier la nécessité d'abaisser le niveau des taux d'intérêt avec le maintien d'un fonctionnement ordonné sur le marché du dollar canadien. Nous prévoyons que cette orientation sera aussi influencée par l'évolution de l'inflation. À cet égard, nous nous attendons à ce que la Banque intervienne pour contrecarrer toute possibilité de résurgence de l'inflation, si l'évaluation qu'elle fait des tendances des prix le justifie. En nous fondant sur des considérations de taux de change, nous prévoyons que les taux d'intérêt nominaux évolueront de façon plus ou moins parallèle au Canada et aux États-Unis.

B Figures

Figure B-1

Modifications apportées au modèle CANDIDE 3.0 pour mesurer les effets éventuels du libre-échange canado-américain (deux scénarios)

	Scénario n° 1 Suppression des entraves tarifaires et non tarifaires	Scénario n° 2 Suppression des entraves tarifaires et non tarifaires, et amélioration de la productivité
Tarifs canadiens	Modifications : abolition des tarifs conformément aux décisions prises lors du *Tokyo Round*, au moyen d'un ajustement des prix à l'importation. Résultat : hausse des importations en provenance des États-Unis suivie, au Canada, d'une baisse des prix et d'une hausse des salaires réels, de la consommation, de la production et de l'emploi.	Comme dans le scénario n° 1
Mesures non tarifaires du Canada	Modifications : suppression des mesures non tarifaires canadiennes (quotas, restrictions volontaires à l'exportation, droits compensateurs, mesures antidumping, évaluation en douane, normes de santé et de sécurité, et permis d'importation), au moyen d'un ajustement des prix à l'importation (équivalents tarifaires des MNT). Résultat : hausse des importations en provenance des États-Unis suivie, au Canada, d'une baisse des prix et d'une hausse des salaires réels, de la consommation, de la production et de l'emploi.	Comme dans le scénario n° 1
Tarifs américains	Modifications : abolition des tarifs conformément aux décisions prises lors du *Tokyo Round*, au moyen d'un ajustement des volumes à l'exportation. Ce dernier est calculé en fonction de l'évolution des prix à l'exportation (implicite dans celle des tarifs), des volumes à l'exportation du scénario de référence et des élasticités des prix à l'exportation. Dans la plupart des cas, les élasticités de CANDIDE sont utilisées, sauf lorsqu'elles prennent des valeurs extrêmes, auquel cas nous les avons abaissées à l'unité. Résultat : hausse des exportations vers les États-Unis et de la production et de l'emploi au Canada.	Comme dans le scénario n° 1
Mesures non tarifaires des États-Unis	Modifications : suppression des MNT américaines (applicables aux mêmes produits que les MNT canadiennes), au moyen d'un ajustement des volumes à l'exportation. Celui-ci est calculé en fonction de l'évolution des prix à l'exportation (équivalents tarifaires des MNT), des volumes à l'exportation du scénario de référence et des élasticités des prix à l'exportation. Résultat : hausse des exportations vers les États-Unis et de la production et de l'emploi au Canada.	Comme dans le scénario n° 1

(suite)

Figure B-1 (fin)

	Scénario n° 1 Suppression des entraves tarifaires et non tarifaires	Scénario n° 2 Suppression des entraves tarifaires et non tarifaires, et amélioration de la productivité
Politiques d'achat des gouvernements	Modification : assouplissement des pratiques du gouvernement fédéral des deux pays (y compris les achats militaires), au moyen d'un ajustement des volumes à l'importation et à l'exportation pour chaque produit. Résultat : hausse des exportations nettes vers les États-Unis et de la production et de l'emploi au Canada.	Comme dans le scénario n° 1
Effets d'échelle et de rationalisation		Modification : hausse de la productivité globale des facteurs dans les industries manufacturières découlant des économies d'échelle et de la rationalisation, au moyen d'un ajustement à la production et à l'emploi. Pour chaque industrie, on postule que seulement la moitié des gains potentiels de productivité découlant de la rationalisation sont réalisés dans la simulation des effets du libre-échange sur la production et l'emploi au Canada. Résultat : baisse des prix et hausse des salaires réels, des exportations nettes, de la consommation, de la production et de l'emploi au Canada[1].
Échéancier	Suppression de toutes les entraves au commerce dès 1987.	Comme dans le scénario n° 1
Recettes publiques	Effet neutre : le manque à gagner attribuable à la suppression des droits de douane est compensé par la hausse des recettes provenant de l'impôt sur le revenu des particuliers.	Comme dans le scénario n° 1
Harmonisation des politiques économiques nationales	Aucune harmonisation des politiques économiques en régime de libre-échange n'est postulée. Les politiques budgétaires et la réglementation des services ne sont pas touchées par le libre-échange.	Comme dans le scénario n° 1

1 Des estimations des économies éventuelles (c'est-à-dire de la hausse de la productivité globale des facteurs) découlant de la rationalisation dans 20 industries manufacturières, fondées sur les coûts totaux (de la production brute), figurent dans la quatrième colonne du tableau 3-4. Ces estimations reposent sur l'hypothèse qu'en régime bilatéral de libre-échange, toutes les usines sous-optimales atteindront ou dépasseront, grâce à la consolidation, le seuil de rentabilité.

Mais l'économie effectivement réalisée pourrait être sensiblement inférieure à ces estimations, pour les raisons suivantes. Premièrement, celles-ci sont fondées sur les données du recensement de 1979. Depuis, la hausse des taux d'intérêt réels, la grave récession de 1981-1982 et la léthargie de la reprise qui a suivi, ainsi que la concurrence accrue des importations, ont contraint de nombreuses entreprises à rationaliser leurs opérations, de sorte que certains des gains estimatifs attendus de la consolidation ont peut-être déjà été réalisés. Deuxièmement, la persistance de l'écart entre la productivité manufacturière du Canada et celle des États-Unis durant la période de 1965 à 1986, conjuguée aux coûts de reconversion (licenciement de travailleurs, fermetures d'usines, et ainsi de suite), permet de croire que la hausse effective de la productivité pourrait être inférieure à la hausse estimative. Enfin, en raison du rythme rapide du progrès technologique dans les communications, les médias électroniques et les innovations de produits, la taille de l'usine joue un rôle moins important à l'égard de la hausse de la productivité. Pour chacune des industries considérées, seulement la moitié de la hausse éventuelle de la productivité découlant de la rationalisation est postulée dans la simulation des effets du libre-échange sur la production et l'emploi au Canada.

Figure B-2

Subventions ayant fait l'objet d'un examen par la U.S. International Trade Administration dans son rapport final sur le poisson de fond de l'Atlantique, 1986

Programmes accordant des subventions

- Programme d'aide pour les bateaux de pêche
- Programmes de la Direction de la promotion et du développement du marché du ministère des Pêches et des Océans
- Aide à la construction d'installations de fabrication de glace et de refroidissement du poisson
- Certains genres de crédits d'impôt à l'investissement
- Programmes de développement des marchés d'exportation
- Programme de subventions au développement régional
- Programme de développement industriel et régional
- Programme de prêts aidant aux opérations de pêche, cautions de prêts
- Subventions aux pêcheurs et aux usines de conditionnement du poisson à même les fonds du Programme des projets spéciaux de relance du ministère des Pêches et des Océans
- Droits de faveur aux pêcheurs en vertu du Programme des ports pour petits bateaux
- Injections de fonds publics dans le capital social de la National Sea Products Ltd. et de la Fishery Products International Limited

Programmes conjoints fédéraux-provinciaux

- Entente sur l'aménagement rural et le développement agricole
- Plan d'ensemble de développement de l'Île-du-Prince-Édouard
- Ententes-cadres de développement
- Programmes de transition
- Ententes de développement économique et régional
- Prêts sans intérêt à la National Sea Products Ltd.

Programmes provinciaux

Nouveau-Brunswick

- Prêts du Conseil de développement des pêches
- Systèmes de déchargement du poisson et programme de fabrication de glace
- Programme de remboursement des primes d'assurance
- Rabais des taux d'intérêt
- Services techniques

Terre-Neuve

- Subventions pour l'achat et la construction de bateaux
- Subventions pour la réfection et la réparation de bateaux de pêche et de patrouilleurs côtiers
- Subventions destinées à couvrir les dépenses d'exploitation
- Prêts et cautions de prêts du Fisheries Loan Board
- Exploitation des installations et des services de pêche
- Construction et réparation des installations de pêche
- Amélioration des opérations de pêche
- Aide à la commercialisation

Nouvelle-Écosse

- Programme de construction des bateaux de pêche (Fishing Vessel Construction Program)
- Prêts du Fisheries Loan Board
- Subventions de la Division du développement industriel
- Aide à l'expansion des marchés

Île-du-Prince-Édouard

- Programme de subventions aux bateaux de pêche (Fishing Vessel Subsidy Program)
- Programme d'aide à la pêche côtière et mi-côtière (Near and Offshore Vessel Assistance Program)
- Programme de conversion des moteurs (Engine Conversion Program)

(suite)

Figure B-2 (fin)

- Programme d'indication à l'investissement dans la pêche commerciale (Commercial Fishermen Investment Incentive Program)
- Aide à la construction d'installations de fabrication de glace et de refroidissement du poisson
- Fish Box Pool Program
- Programme de perfectionnement technique (Technical Upgrading Program)
- Programme de commercialisation du poisson frais (Fresh-Fish Marketing Program)
- Programme d'amélioration technique de l'industrie de la pêche (Fishing-Industry Technology Program)
- Programme d'amélioration technique (Technology Improvements Program)
- Programme de systèmes de manutention du poisson à bord (On-Board Fish Handling Systems Program)

Québec

- Aide financière à la construction de bateaux de pêche
- Aide financière à l'achat d'accessoires et d'agrès
- Programme d'aide pour l'assurance des bateaux de pêche
- Programme de construction de grands bateaux
- Prêts du ministère de l'Agriculture, des Pêcheries et de l'Alimentation
- Aide financière à l'achat de moteurs marins
- Aide financière pour le transport du poisson et l'acquisition de bacs pour la manutention de produits de la mer
- Subventions aux entreprises de transformation pour l'acquisition de biens d'équipement
- Programme de production et de vente de glace.

SOURCE Alan M. Rugman et Andrew Anderson, *Administered Protection in America: Implications for United States-Canadian Trade Policy*, Montréal, Institut de recherches politiques, 1987.

Notes

CHAPITRE 1

1 J. N. Bhagwati et D. A. Irwin, « The return of the reciprocitarians: U.S. trade policy today », *The World Economy*, vol. 10, n° 2, juin 1987.

2 Voir W. J. Baumol, « Productivity growth, convergence and welfare: What the long run data show », *American Economic Review*, vol. 76, n° 5, décembre 1986; et A. Maddison, « Growth and slowdown in advanced capitalist economies: Techniques of quantitative assessment », *The Journal of Economic Literature*, vol. 25, n° 2, juin 1987.

3 Le projet de loi de la Chambre des représentants est intitulé *Trade and International Economic Policy Reform Act of 1987* (H.R.3), tandis que celui du Sénat porte le nom de *Omnibus Trade Act of 1987* (S.490). Tous deux font référence dans leurs sous-titres au fair-play et au libre-échange; le projet H.R.3 couvre la question de la réciprocité, tandis que S.490 considère la réalisation de l'équilibre entre avantages et concessions dans les divers secteurs comme un objectif principal.

4 Bhagwati et Irwin, « Return of the reciprocitarians ».

5 J. Frankel, *International Capital Flows and Domestic Economic Policies*, National Bureau of Economic Research, Working Paper 2210, New York, NBER, avril 1987.

6 M. Feldstein, « Muddling through can be just fine », *The Economist*, 27 juin 1987, page 25.

7 Frankel, *International Capital Flows*.

8 Ainsi, les usines de montage des fabricants d'automobiles japonais en Amérique du Nord sont maintenant en mesure de remplacer les millions de voitures importées du Japon ces dernières années. L'appréciation du yen a d'ailleurs sensiblement réduit la compétitivité aux États-Unis des automobiles fabriquées au Japon.

9 European Management Forum, *1986 World Competitiveness Report*, Genève, EMF, 1986; cité dans J. R. D'Cruz et J. D. Fleck, « The 1986 EMF scorecard on Canada: Mixed, but encouraging », *Business Quarterly*, vol. 51, n° 2, été 1986, page 85.

10 Par exemple, on a calculé que, grâce aux progrès de l'électronique, le coût du traitement et de la transmission de l'information a diminué de 98 % depuis 20 ans. Banque des règlements internationaux, *Recent Innovations in International Banking* (le rapport Cross), Bâle, BRI, 1986, page 195.

11 J. Williamson, « Exchange rate management: The role of target zones », *American Economic Review*, vol. 77, n° 2, mai 1987, page 200.

12 C. Goodhart, « Financial innovation and monetary control », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 2, n° 4, 1987, page 100.

13 Ces chiffres ont été calculés d'après les données que renferment les rapports annuels des banques.

14 *The Globe and Mail* (Toronto), 22 août 1987; les données sont celles d'août 1987 et ont été fournies par Merrill Lynch.

15 Conseil économique du Canada, *Le recentrage technologique – Innovations, emplois, adaptations*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

CHAPITRE 2

1 J. W. Crow, allocution prononcée au déjeuner-causerie de la Chambre de commerce de Calgary, le 19 mai 1987, reproduite dans la *Revue de la Banque du Canada*, mai 1987, page 30.

2 Les propositions de réforme fiscale du gouvernement fédéral seront mises en œuvre en deux étapes. La première englobera les modifications aux régimes d'impôt des particuliers et des sociétés, tandis que la seconde étape portera sur la réforme de la taxe de vente. Voir M. H. Wilson, *Réforme fiscale 1987 – Livre blanc*, Ottawa, ministère des Finances, juin 1987.

CHAPITRE 3

1 Conseil économique du Canada, *En pleine mutation*, Vingt-troisième Exposé annuel, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

2 S. Magun, S. Rao et B. Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade on the Canadian economy », Document n° 331, Conseil économique du Canada, Ottawa, août 1987.

3 En août 1987, le Département américain du commerce a rendu un jugement provisoire décrétant des droits antidumping allant jusqu'à 85,2 % sur les exportations canadiennes de potasse vers les États-Unis. Répondant à un autre grief, la U.S. International Trade Commission a jugé qu'aucun motif n'existait pour imposer des droits compensateurs sur les exportations canadiennes de bétail et de bœuf.

4 Voir Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

5 Au terme d'un prêt sur garantie en nature, l'agriculteur obtient un prêt envers lequel il offre en garantie un volume déterminé de blé, de maïs ou de riz. Ce prêt est habituellement assorti d'une échéance de moins d'un an. À l'échéance, l'agriculteur peut choisir de rembourser le prêt et l'intérêt et recouvrer sa garantie, ou de livrer au gouvernement les produits offerts en garantie et annuler le prêt. Il choisira la seconde solution si les prix de ces denrées sur le marché sont inférieurs au taux du prêt. C'est donc ce taux qui établit le cours plancher du marché; dans le cas des grains de céréales, il a une influence significative sur le cours minimum des prix mondiaux. Voir D. G. Johnson, K. Hemmi et P. Lardinois, *Agricultural Policy and Trade: Adjusting Domestic Programs in an International Framework*, A Report to the Trilateral Commission, New York, New York University Press, 1985, pages 10 et 11.

6 Voir, par exemple, Conseil économique du Canada, *Au-delà des frontières – Une nouvelle stratégie commerciale pour le Canada*, Ottawa, Information Canada, 1975, chapitre 3.

7 Voir Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

8 Conseil économique du Canada, *Les enjeux du progrès – Innovations, commerce et croissance*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, page 136.

9 Conseil économique, *Le recentrage technologique*.

10 Voir Magun, Rao et Lodh, « Impact of Canada-U.S. free trade ».

11 M. Robertson, « Perspectives on labour adjustment in the Canadian economy », Emploi et Immigration Canada, Ottawa, février 1987.

CHAPITRE 4

1 Malcolm Baldrige, « Remarks before the Merrill-Lynch International Advisory Council Program », Toronto, le 28 mai 1987; le texte de cette allocution a été distribué par l'ambassade américaine à Ottawa.

2 Institut C. D. Howe, « Policy harmonization: Implications of a Canada-United States trade agreement », ministère des Affaires extérieures, Ottawa, février 1986.

3 H. G. Johnson, « The implications of free or freer trade for the harmonization of other policies », dans H. G. Johnson, P. Wonnacott et H. Shibata, *Harmonization of National Economic Policies under Free Trade*, document n° 3 de la collection Canada in the Atlantic Economy, Private Planning Association of Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1968, page 15.

4 Ces chiffres nous ont été donnés par l'un des principaux fabricants nord-américains d'automobiles.

5 A. Blais, *A Political Sociology of Public Aid to Industry*, Toronto, University of Toronto Press, 1986, page 34.

6 Conseil économique du Canada, *Vivre ensemble – Une étude des disparités régionales*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1977, page 232.

7 Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, vol. 3, page 240.

8 Cité dans P. Wonnacott, *The United States and Canada: The Quest for Free Trade – An Examination of Selected Issues*, document n° 16 de la collection Policy Analysis in International Economics, Institute for International Economics, Washington, IIE, mars 1987, page 102.

9 Santé et Bien-être social Canada, *Les dépenses nationales de santé au Canada, 1970-1985, avec des données comparatives des États-Unis : données des provinces et par secteur*; renseignements supplémentaires fournis par la Division de l'information sur la santé.

10 J. O'C. Hamilton et Mary J. Pitzer, « Prognosis: Empty beds and falling profits », *Business Week*, 12 janvier 1987, page 102.

11 A. Silversides, « U.S. profit-driven health care criticized for hurting millions », *The Globe and Mail*, le 5 juin 1986, page A16.

12 Ministère des Communications, *Nos industries culturelles – Liens essentiels*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Liste des figures, des tableaux et des graphiques

Figures

4-1 Effets, sur les producteurs américains, des mesures prises par le Canada pour protéger ses industries culturelles 62
A-1 Scénario de référence : hypothèses relatives aux politiques intérieures 84
B-1 Modifications apportées au modèle CANDIDE 3.0 pour mesurer les effets éventuels du libre-échange canado-américain (deux scénarios) 87
B-2 Subventions ayant fait l'objet d'un examen par la U.S. International Trade Administration dans son rapport final sur le poisson de fond de l'Atlantique, 1986 89

Tableaux

1-1 Endettement de six pays en développement, 1980, 1982 et 1985 8
2-1 Chômage, productivité et déficit fédéral, Canada, 1979-1987 15
2-2 Indicateurs choisis tirés du scénario de référence, Canada, 1987-1991 18
2-3 Variables clés de trois scénarios conjoncturels, Canada et États-Unis, 1987-1991 20
2-4 Indicateurs économiques : éventail de projections, Canada, 1987-1991 22
2-5 Incidence projetée de la réforme de l'imposition du revenu sur certains indicateurs économiques, Canada, 1988-1991 23
3-1 Équivalents tarifaires des mesures non tarifaires appliquées par le Canada et les États-Unis à divers produits de base, 1981-1986 32
3-2 Subventions canadiennes et américaines à l'agriculture en proportion de la valeur reçue par les producteurs, 1982-1986 33
3-3 Revenu par habitant, productivité globale du travail et productivité manufacturière : rapport Canada/États-Unis, 1960-1986 34
3-4 Économies estimatives découlant de la rationalisation des usines sous-optimales dans le secteur manufacturier canadien 37
3-5 Effets de deux scénarios de libre-échange avec les États-Unis sur le PNB, l'emploi et le taux de chômage canadiens en 1995 (estimations de 1986 et de 1987) 39
3-6 Effets projetés du libre-échange avec les États-Unis sur le PIB et l'emploi dans les industries canadiennes en 1995 41
3-7 PIB du Canada et des provinces en 1995 : écart entre les projections du scénario de référence et du scénario n° 2 43
3-8 Emploi au Canada et dans les provinces en 1995 : écart entre les projections du scénario de référence et du scénario n° 2 44
3-9 Flux cumulatifs de l'emploi au Canada découlant du libre-échange avec les États-Unis, par industrie, 1987-1995 (scénario n° 2) 45
3-10 Flux cumulatifs de l'emploi au Canada découlant du libre-échange avec les États-Unis, par profession, 1987-1995 (scénario n° 2) 45
4-1 Indicateurs de l'utilisation des services de santé au Canada et aux États-Unis, 1982 58

A-1 Scénario de référence : hypothèses relatives à la conjoncture internationale, 1986-1991 82
A-2 Scénario de référence : hypothèses relatives au secteur énergétique, 1986-1991 83

Graphiques

1-1 Solde commercial au compte courant en proportion du PIB, États-Unis, Japon et Allemagne de l'Ouest, 1981-1986 2
1-2 Évolution de l'investissement net des États-Unis, 1975-1986 4
2-1 Éléments déterminants de l'évolution de l'économie canadienne, 1979-1987 12
2-2 Prix des produits de base et stocks de céréales, 1979-1987 13
2-3 Évolution récente de certains indicateurs économiques, Canada, 1979-1987 16
2-4 Incidence projetée de la réforme fiscale sur la croissance du PIB réel, Canada, 1988-1991 24
3-1 Importations passibles et non passibles de droits, Canada et États-Unis, 1987 29
3-2 Droits douaniers visant les importations, Canada et États-Unis, 1987 29
3-3 Droits douaniers visant les industries manufacturières, Canada et États-Unis, 1987 30
3-4 Valeur des importations canadiennes et américaines assujetties à diverses restrictions sur les échanges bilatéraux, 1984 31
3-5 Variation de la production horaire par personne, Canada et États-Unis, 1980-1985 35
3-6 Ventilation projetée, par secteur, des emplois créés au Canada par suite du libre-échange avec les États-Unis, 1995 (scénario n° 2) 42
3-7 Ventilation projetée, par région, des emplois créés au Canada par suite du libre-échange avec les États-Unis, 1995 (scénario n° 2) 42
3-8 Variation annuelle nette, par secteur, du nombre d'emplois au Canada en période normale (1971-1981) et en régime de libre-échange avec les États-Unis (1987-1995) 46
4-1 Coûts non salariaux en proportion des salaires et traitements dans huit pays industriels, 1983 51
4-2 Rapport des prestations d'assurance-chômage au salaire moyen dans huit pays industriels, 1984 55
4-3 Nombre d'inscrits à l'assurance-chômage en proportion du nombre de chômeurs, Canada et États-Unis 56
4-4 Population admissible aux services hospitaliers et médicaux financés par l'État et proportion des dépenses médicales financées par l'État, Canada et États-Unis, 1983 57
4-5 Barème des honoraires versés aux chirurgiens pour certaines opérations spécialisées, Canada et États-Unis, 1986 59
4-6 Ventes de produits canadiens et étrangers dans certaines industries culturelles, 1984 60

Liste des collaborateurs

Recherche

R. A. Jenness, directeur
L. Auer
S. Gera
B. Lodh
S. Magun
K. Patterson
P. S. Rao
A. Ryba

Les perspectives économiques

R. S. Preston, directeur
B. Cain
P. E. Nevin
H. M. Saiyed
M. E. Willis

Nous exprimons aussi notre gratitude à Mesdames Fran Peake, Carole Bazinet et Mary Rowe, secrétaires, ainsi qu'aux équipes de soutien du Conseil, et en particulier aux services de la statistique, le centre de traitement de textes, l'information (y compris la traduction) et la reproduction, pour leurs contributions respectives à la préparation du rapport.